

ISSN eletrônica 2447-4193

rbp^{ae}

revista brasileira de política
e administração da educação

v.34 • n.1 • p. 001 - 319 • jan./abr. 2018



ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE POLÍTICA E ADMINISTRAÇÃO DA EDUCAÇÃO

rbpae

revista brasileira de política
e administração da educação

Editora

Lúcia Maria de Assis - UFG

Editora Associada

Daniela da Costa Britto Pereira Lima - UFG

Conselho Editorial

Almerindo Janela Afonso (UMinho, Portugal)
Bernardete Angelina Gatti (FCC)
Cândido Alberto Gomes (UCB)
Carlos Roberto Jamil Cury (PUC-MG)
Célio da Cunha (UNB)
Edivaldo Machado Boaventura (UFBA)
Fernando Reimers (Harvard University, EUA)
Inês Aguerro (Universidad San Andrés, Argentina)
João Ferreira de Oliveira (UFG)
João Gualberto de Carvalho Meneses (UNICID)
João Ramos Paz Barroso (ULISBOA, Portugal)
Juan Casassus (UMCE, Chile)
Licínio Carlos Viana da Silva Lima (UMinho, Portugal)
Lisete Regina Gomes Arelaro (USP)
Luiz Fernandes Dourado (UFG)
Márcia Angela da Silva Aguiar (UFPE)
Maria Beatriz Moreira Luce (UFRGS)
Nalú Farenzana (UFRGS)
Rinalva Cassiano Silva (UNIMEPE)
Sofia Lerche Vieira (UECE)
Steven J. Klees (University of Maryland, EUA)
Walter Esteves Garcia (Instituto Paulo Freire)

Secretária

Christiane Fagundes Guimarães Pereira - UFG

Estagiária

Samára Assunção Valles Jorge - UFG

**Endereço para correspondência
REVISTA BRASILEIRA DE POLÍTICA E
ADMINISTRAÇÃO DA EDUCAÇÃO**

Faculdade de Educação - UFG
Núcleo de Estudo e Documentação:
Educação, Sociedade e Cultura (NEDESC)
Setor Universitário | Goiânia - GO - CEP: 74605-050
Telefone: (62) 3209-6220
(PPGE – Programa de Pós-graduação em Educação)
www.anpae.org.br/rbpae | E-mail: anpaerevista@anpae.org.br

A Revista Brasileira de Política e Administração da Educação (**RBPAE**) é uma publicação quadrimestral da Associação Nacional de Política e Administração da Educação (ANPAE) que visa difundir estudos e experiências educacionais e promover o debate e a reflexão sobre questões teóricas e práticas de política e administração da educação, particularmente sobre temas pertinentes às políticas públicas e institucionais de educação, planejamento e avaliação educacional, gestão de sistemas de ensino, escolas, universidades e outras instituições de educação e formação cidadã. A RBPAE é publicada desde 1983, sendo distribuída aos sócios da ANPAE, a assinantes individuais e institucionais, a bibliotecas e ao público por meio de vendas avulsas.

Os artigos assinados refletem as opiniões de seus autores e não as da editoria ou do conselho editorial da RBPAE, nem da ANPAE. Os direitos de publicação e tradução do material desta edição são reservados à ANPAE. Uma vez publicado, o material pode ser reproduzido desde que citada a fonte.

Indexação

BBE – Bibliografia Brasileira de Educação (Brasília, Brasil, MEC/ INEP)
CLASE – Citas Latinoamericanas en Ciencias Sociales y Humanidades (México, UNAM)
DIADORIM - Diretório de Políticas Editoriais das Revistas Científicas Brasileiras
DRJI - Directory of Research Journals Indexing (Índia)
LATINDEX - Sistema Regional de Información en Línea para Revistas Científicas de América Latina, el Caribe, España y Portugal (México).
Science Library Index (Austrália)
SUMARIOS.ORG - Sumários de Revistas Brasileiras (Brasil)
PORTAL DE PERIÓDICOS CAPES

Consultores Editoriais/pareceristas ad hoc

A lista de pareceristas é publicada no último número de cada ano.

Serviços Editoriais

Planejamento gráfico e capa: João Marcos Guimarães Oliveira
Editoração eletrônica: Christiane Fagundes Guimarães Pereira
Revisão: Marcos Corrêa da Silva Loureiro
Revisão de língua inglesa: Luísa de Assis Vieira
Revisão de língua espanhola: Patrícia R. de Almeida C. Machado

DADOS INTERNACIONAIS DE CATALOGAÇÃO-NA-PUBLICAÇÃO (CIP)

R327 Revista Brasileira de Política e Administração da Educação (RBPAE) / Associação Nacional de Política e Administração da Educação; Editora: Lúcia Maria de Assis; Editora Associada: Daniela da Costa Britto Pereira Lima – Goiânia: ANPAE, 2018 - V.34, n.1 (jan./abr. 2018).

Quadrimestral.
ISSN versão eletrônica 2447-4193.

A partir de 2000, v.16, n.1 foi alterado o local de publicação. Continuação de Revista Brasileira de Administração da Educação, v.1-12, 1983-1996, Brasília, BR-DF. Até 2006, periodicidade semestral.

1. Política educacional – Periódico. 2. Administração educacional. 3. Planejamento educacional. I. Associação Nacional de Política e Administração da Educação. II. ASSIS, Lúcia Maria de. III. LIMA, Daniela da Costa Britto Pereira.

CDU – 37.014.5

ISSN eletrônico 2447-4193

rbpae

revista brasileira de política
e administração da educação

v.34 • n.1 • p. 001 -319 • jan./abr. 2018



ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE POLÍTICA E ADMINISTRAÇÃO DA EDUCAÇÃO

A Associação Nacional de Política e Administração da Educação (ANPAE) é uma sociedade civil sem fins lucrativos e de utilidade pública, fundada em 1961, com foro e sede em Brasília, DF, que congrega pesquisadores e formuladores de políticas públicas, dirigentes de sistemas de ensino e professores e administradores de escolas, universidades e de outras instituições de educação e formação cidadã. Sua missão é contribuir para a construção do conhecimento em matéria de políticas públicas e gestão da educação; promover o desenvolvimento do ensino e da formação de educadores-gestores; e participar da definição e execução de políticas e práticas de planejamento, gestão e avaliação da educação, comprometidas com a promoção da democracia e da pluralidade, da equidade e da justiça, da solidariedade e da qualidade de vida. O quadro social da ANPAE é integrado por sócios individuais (profissionais e estudantes universitários) e sócios institucionais. Os sócios no exercício de seus direitos sociais recebem a **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação** e os boletins da Associação; gozam de descontos especiais nos congressos, simpósios, seminários, cursos e outras atividades científicas e culturais e participam das assembleias e demais reuniões promovidas pela Associação.

Os profissionais e estudantes universitários interessados em associar-se à ANPAE são convidados a reencher o Formulário de Filiação e Recadastramento, disponibilizado no portal <http://www.anpae.org.br>, e enviá-lo à presidência da Associação no endereço ao pé da página.

PRESIDÊNCIA

Presidente	Diretor de Pesquisa
João Ferreira de Oliveira	Ângelo Ricardo de Souza
Diretor Executivo	Diretora de Intercâmbio Institucional
Erasto Fortes Mendonça	Aida Maria Monteiro Silva
Diretor Secretário	Diretora de Cooperação Internacional
Pedro Ganzeli	Márcia Ângela Aguiar
Diretora de Projetos Especiais	Diretora de Formação e Desenvolvimento
Leda Sheibe	Maria Vieira da Silva
Diretora de Publicações	Diretora Financeira
Maria Dilnéia Espindola Fernandes	Catarina de Almeida Santos

VICE- PRESIDÊNCIAS REGIONAIS E SEÇÕES OU COORDENAÇÕES ESTADUAIS

Região Centro-Oeste

Regina Tereza Cestari de Oliveira, Vice-Presidente	Pelegrino Santos Verçosa, Vice-Coordenador, Acre
Adriana Almeida Sales de Melo, Diretora, Distrito Federal	André Rodrigues Guimarães, Coordenador, Amapá
Natalia de Souza Duarte, Vice-Diretor, Distrito Federal	Ilma de Andrade Barleta, Vice-Coordenadora, Amapá
Karine Nunes de Moraes, Diretora, Goiás	Ângela Maria Gonçalves de Oliveira, Coordenadora, Amazonas
Clélia Brandão Alvarenga Craveiro, Vice-Diretora, Goiás	Neylanne Aracelli De Almeida Pimenta, Vice-Coordenadora, Amazonas
Marilda de Oliveira Costa, Coordenador, Mato Grosso	Ney Cristina Monteiro de Oliveira, Diretora, Pará
Nádia Cuiabano Kunze, Vice-Coordenador, Mato Grosso	Maria Auxiliadora Maués de Lima Araújo, Vice-Diretora, Pará
Carina Elisabeth Maciel, Diretora, Mato Grosso do Sul	Antônio Carlos Maciel, Coordenador, Rondônia
Wilma Miranda de Brito, Vice-Diretora, Mato Grosso do Sul	Cláudia Justus Tórres Pereira, Vice-Coordenador, Rondônia

Região Nordeste

Luciana Rosa Marques, Vice-Presidente	Marcelo Soares Pereira da Silva, Vice-Presidente
Javan Sami Araújo dos Santos, Coordenador, Alagoas	Caroline Falco Fernandes Valpassos, Diretora, Espírito Santo
Salatiel Braga Trajano Júnior, Vice-Coordenador, Alagoas	Itamar Mendes da Silva, Vice-Diretor, Espírito Santo
Emília Peixoto Vieira, Diretora, Bahia	Lúcia de Fátima Valente, Diretora, Minas Gerais
Antônia Almeida Silva, Vice-Diretora, Bahia	Maria Simone Ferraz Pereira Moreira Costa, Vice-Diretora, Minas Gerais
Jeannette Filomeno Pouchain Ramos, Coordenadora, Ceará	Jorge Nassim Vieira Najjar, Diretor, Rio de Janeiro
Virna Carmo Camarão, Vice-Coordenadora, Ceará	Maria Celi Chaves Vasconcelos, Vice-Diretora, Rio de Janeiro
Francisca das Chagas da Silva Lima, Coordenadora, Maranhão	Graziela Zambão Abdian, Diretora, São Paulo
Gisele Ferreira Amaral De Miranda Azevedo, Vice-Coordenadora, Maranhão	Teise de Oliveira Guaranha Garcia, Vice-Diretora, São Paulo

Luiz de Sousa Júnior, Diretor, Paraíba

Andréia Ferreira da Silva, Vice-Diretora, Paraíba
Edson Francisco de Andrade, Diretor, Pernambuco
José Amaro Barbosa da Silva, Vice-Diretor, Pernambuco
Antonio Ferreira de Souza Sobrinho, Coordenador, Piauí
Luís Carlos Sales, Vice-Coordenador, Piauí
Rute Regis de Oliveira da Silva, Diretora, Rio Grande do Norte
Luciane Terra dos Santos Garcia, Vice-Diretora, Rio Grande do Norte
Rosilene Lagares, Diretora, Tocantins
Mônica Aparecida da Rocha, Vice-Diretora, Tocantins

Região Norte

Terezinha Fátima Andrade Monteiro dos Santos, Vice-Presidente
Mark Clark Assem de Carvalho, Coordenador, Acre

Região Sudeste

Marcelo Soares Pereira da Silva, Vice-Presidente
Caroline Falco Fernandes Valpassos, Diretora, Espírito Santo
Itamar Mendes da Silva, Vice-Diretor, Espírito Santo
Lúcia de Fátima Valente, Diretora, Minas Gerais
Maria Simone Ferraz Pereira Moreira Costa, Vice-Diretora, Minas Gerais
Jorge Nassim Vieira Najjar, Diretor, Rio de Janeiro
Maria Celi Chaves Vasconcelos, Vice-Diretora, Rio de Janeiro
Graziela Zambão Abdian, Diretora, São Paulo
Teise de Oliveira Guaranha Garcia, Vice-Diretora, São Paulo

Região Sul

Elton Luiz Nardi, Vice-Presidente
Adriana Dragone Silveira, Diretora, Paraná
Simone de Fátima Flach, Vice-Diretora, Paraná
Juca Gil, Diretor, Rio Grande do Sul
Elena Maria Billig Mello, Vice-Diretora, Rio Grande do Sul
Marilda Pasqual Schneider, Diretora, Santa Catarina
Marcos Edgar Bassi, Vice-Diretor, Santa Catarina

Conselho Fiscal

Janete Maria Lins de Azevedo
Miriam Fábila Alves
Romualdo Luiz Portela de Oliveira

Endereço da Presidência da ANPAE

UFG - Faculdade de Educação, Núcleo de Estudo e Documentação: Educação, Sociedade e Cultura (NEDESC), Rua 235, s/n,
Setor Universitário - Goiânia, GO - CEP: 74605-050
Portal: www.anpae.org.br – Email: anpae@anpae.org.br

Sumário / contents / contenido

EDITORIAL

- Dossiê: Arena Constitutiva da Educação Superior a Distância:
as regras do jogo e como o jogo é jogado** **09**
DANIELA DA COSTA BRITTO PEREIRA LIMA E LÚCIA MARIA DE ASSIS

ARTIGOS

- Fabricar a inovação na Educação Superior:
estratégias para a Educação a Distância em Portugal** **19**
Fabricating innovation in Higher Education: Strategies for Distance Education in Portugal
Fabricar la innovación en la Educación Superior: estrategias para la Educación a Distancia en Portugal
DOMINGOS CAEIRO E JOSÉ ANTÓNIO MOREIRA

- A regulação das políticas de educação na União Europeia e os desafios para a Educação a
Distância no ensino superior: uma perspetiva crítica e uma proposta de investigação** **35**
The regulation of education policies in the European Union and the challenges for Distance Education in higher
education: a critical perspective and a research proposal
*La regulación de las políticas de educación en la Unión Europea y los desafíos para la Educación a Distancia
en la enseñanza superior: una perspectiva crítica y una propuesta de investigación*
CLÁUDIA NEVES

- Mapeamento das tendências de investigação em Educação a Distância e
Elearning, na década 2004-2013: estudo exploratório no contexto português** **53**
Mapping of research trends in Distance Education and E-learning, in the decade of 2004-2013: an exploratory
study in the Portuguese context
*Mapeo de las tendencias de investigación en Educación a Distancia y Elearning en la década 2004-2013: un
estudio exploratorio en el contexto portugués*
LINA MORGADO E ANGELINA COSTA

- Educação a Distância no Brasil: a expansão vertiginosa** **73**
Distance Education in Brazil: the vertiginous expansion
Educación a Distancia en Brasil: la expansión vertiginosa
JAIME GIOLO

- Regulação/avaliação da Educação Superior a Distância:
multiplicidade de atores institucionais, labirinto de atos oficiais e avaliação regulatória** **99**
Regulation/evaluation of Distance Higher Education: multiplicity of institutional actors, labyrinth of official acts,
and regulatory evaluation
*Regulación/evaluación de la Educación Superior a Distancia: multiplicidad de actores institucionales, laberinto
de actos oficiales y evaluación regulatoria*
STELLA CECILIA DUARTE SEGENREICH

Capacidades do Estado brasileiro e arquitetura institucional da EaD: da organização burocrática à autonomia inserida dos órgãos estatais	121
Brazilian State Capacities and DE institutional architecture: from bureaucratic organization to inserted autonomy by state organs <i>Capacidades del Estado brasileño y arquitectura institucional de la EaD: de la organización burocrática a la autonomía insertada de los órganos estatales</i>	
DANIELA DA COSTA BRITTO PEREIRA LIMA E MÔNICA DESIDERIO	
Gestão da Educação a Distância na universidade pública como campo de disputa: da instituição social à academia líquida	143
Management of Distance Learning in the public university as a field of dispute: from social institution to fluid academy <i>Gestión de la Educación a Distancia en la universidad pública como campo de disputa: de la institución social a la academia fluida</i>	
DANIEL MILL, MARCELLO FERREIRA E DEISE MAZZARELLA GOULART FERREIRA	
Educação Superior a Distância no Brasil: democratização da oferta ou expansão do mercado	167
Distance Education in Brazilian higher education: democratization of the offer or market expansion <i>Educación Superior a Distancia en Brasil: democratización de la oferta o expansión del mercado</i>	
CATARINA DE ALMEIDA SANTOS	
Educação superior no Brasil e a utilização da Educação a Distância como estratégia de expansão e massificação	189
Higher education in Brazil and the use of Distance Education as a strategy for expansion and massification <i>Educación superior en Brasil y la utilización de la Educación a Distancia como estrategia de expansión y masificación</i>	
ALDA MARIA DUARTE ARAÚJO CASTRO E NATANIEL DA VERA-CRUZ GONÇALVES ARAÚJO	
O campo da educação no Brasil: mudanças em atributos para legitimação dos pesquisadores	211
The field of education in Brazil: changes in attributes for legitimation of researchers <i>El campo de la educación en Brasil: cambios en atributos para la legitimación de los investigadores</i>	
CÉLIA ELIZABETE CAREGNATO, BERNARDO SFREDO MIORANDO E DENISE LEITE	
Políticas de Accountability na gestão educacional do estado de Pernambuco – Brasil	233
Accountability policies in the educational management of the state of Pernambuco – Brazil <i>Políticas de Accountability en la gestión educativa del estado de Pernambuco – Brasil</i>	
PROCIANA FERREIRA DA SILVA E EDNA GUSMÃO DE GÓIS BRENNAND	
O Novo Regime Fiscal: tramitação e impactos para a educação	253
The New Fiscal Policy: processing and impacts for education <i>El Nuevo Régimen Fiscal: tramitación e impactos para la educación</i>	
CLEITON DE OLIVEIRA E GUARACY SILVA	
Políticas educativas de Nova Gestão Pública: o caso Portugal	271
Educational policies of the New Public Management: the Portugal case <i>Políticas educativas de Nueva Gestión Pública: el caso Portugal</i>	
MARIA GERALDA OLIVER ROSA	

O trabalho dos gestores nas instituições de Educação Infantil

289

The work of managers in Child Education institutions

El trabajo de los gestores en las instituciones de Educación Infantil

LUCIANA GALDINO E VALDETE CÔCO

RESENHA

Cooperação como elemento essencial para o alcance da sustentabilidade

311

MARIA LAÍS DOS SANTOS LEITE E SUELY SALGUEIRO CHACON

Dossiê: Arena Constitutiva da Educação Superior a Distância: as regras do jogo e como o jogo é jogado

Este número da Revista Brasileira de Política e Administração da Educação (RBP AE) inaugura a sua publicação apenas na versão eletrônica, conforme decisão do Conselho Deliberativo e da Assembleia da Anpae. Apresenta-se organizada em três seções: a primeira, com 9 (nove) artigos que compõem o Dossiê, a segunda, com 6 (seis) artigos de demanda contínua e a terceira, apresentando uma resenha.

O dossiê propõe uma temática que abrange as políticas públicas da modalidade a distância na educação superior no Brasil e em Portugal e tem seu fundamento na convicção de que as relações estabelecidas pelo Estado no desenvolvimento capitalista brasileiro e português influenciam diretamente a formulação e a implementação dessas políticas. Mesmo que a experiência democrática constituída após a Constituição Federal de 1988 tenha permitido implementar um conjunto de políticas públicas convergentes com o estado de bem-estar social, este não tem sido suficiente para sustentar o regime democrático em face à formação estatal brasileira tradicional com bases conservadoras e autoritárias. “Desde o *impeachment* da presidenta Dilma Rousseff, em 2016, emergem sinais importantes de inflexão no conjunto de políticas públicas” (POCHMANN, 2017) e de manobras políticas que culminaram na prisão do ex-presidente Lula no dia 07 de abril de 2018, como forma de proscrição à sua candidatura à presidência da República.

Desde a ascensão do governo Temer, tem sido implementado um conjunto de reformas institucionais (derrotadas nas últimas quatro eleições presidenciais) que desconstituem o padrão conformado desde a transição da ditadura militar, das quais destaca-se: as mudanças na Constituição Federal numa linha de promoção de maior desigualdade social e maior concentração de renda, comprometido com uma pequena parcela da população já privilegiada e enriquecida; reaproximação e privilegiamento dos interesses econômicos e geopolíticos dos Estados Unidos, demonstrando horizonte de submissão externa; liberalização do comércio de terras aos estrangeiros; retorno ao receituário neoliberal; políticas públicas convergentes com o atendimento da elite econômica, ou seja, dos interesses da menor parcela da sociedade. (AMARAL, 2016; POCHMANN, 2017)

Ao se considerar as políticas públicas de educação superior, a EaD tem sido utilizada como estratégia para sua expansão, principalmente pela esfera privada, conforme podemos visualizar nos artigos publicados neste número. Observa-se, nesses dois últimos anos, os (des) caminhos do atual governo, que tem demonstrado, por meio de novas regulamentações, a tendência de seu uso para ampliação do mercado educacional e não como forma democratizadora de acesso e inclusão com qualidade.

Vale destacar que, de acordo com o Censo da Educação Superior (INEP, 2016), das 10.662.501 vagas em cursos de graduação registradas, 4.482.250 eram em cursos de graduação a distância. Desse total, 3.893.690 eram de cursos em instituições privadas e 42.883 em instituições públicas. Para completar, do total de matrículas em cursos de licenciatura, 42,1% (640.327) foram registradas a distância e 57,9% (880.167) presenciais.

A educação a distância (EaD) no Brasil, mesmo antes de sua primeira regulamentação realizada por meio da LDB, Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, já possuía *status* de problema público desde a década de 1970, quando o Conselho Federal de Educação (CFE) desenvolveu estudos e Projetos de Lei para a criação da universidade aberta, porém, sem sucesso. Na década de 1980, o CFE criou grupos e comissões de estudos para analisar a possibilidade da implantação da Universidade Aberta no Brasil para as possibilidades de uso da EaD e para a elaboração de uma política nacional de educação a distância. Além disso, autorizou, por meio de pareceres e sem regulamentação para isso, a oferta de cursos de pós-graduação *lato sensu* a distância pela Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes), em parceria com a Associação Brasileira de Tecnologia Educacional. Autorizou, também, outros cursos pela Associação Salgado de Oliveira de Educação e Cultura, pela Universidade da Grande Rio, dentre outras instituições (SOUSA; LIMA, 2017).

Assim, considerando o contexto de estudo e pesquisa em políticas públicas de educação superior, a educação a distância foi demonstrando força como problema socialmente relevante, entrando na agenda do CFE desde 1970 e a partir da LDB nº 9.394/1996, por meio do artigo nº 80, que a regulamenta. Tem sido formulada e implementada no Brasil, desde então, de forma a consolidar as regras do jogo político que já vinham sendo estabelecidas, numa arena em que a sua constituição tem demonstrado dependência de uma meta-*políticas* que estabelece as regras das demais políticas públicas a serem implementadas.

Agum, Riscado e Menezes (2015) defendem que o governo do ex-presidente Fernando Henrique Cardoso (FHC – 1995 a 2002) apresentou como

meta-*policies* a área econômica, enquanto os dois mandatos do ex-presidente Luiz Inácio Lula da Silva (LULA, 2003 a 2010) concentraram-se nas políticas sociais de redução da pobreza e da desigualdade.

Consideramos que o governo da ex-presidenta Dilma Vana Rousseff (DILMA, 2011-2014 e 2015- 08/2016) vai ao encontro da meta-*policie* de Lula e que o mandato atual do presidente Michel Miguel Elias Temer Lulia (TEMER, 08/2016 – atual) vai ao encontro da meta-*policie* de FHC, o que também justifica nossa temática de Dossiê, ao influenciarem a trajetória das políticas públicas de EaD e sua *path dependence*.

A EaD, então, é regulamentada pela primeira vez no Governo FHC e a partir daí, seguindo a lógica da meta-*policie* dos governos, observa-se uma trajetória em que os Governos FHC e Temer se afinam nas alterações e propostas de normatização da modalidade, enquanto os Governos Lula e Dilma também se afinam. O que se percebe é uma tendência FHC/Temer neoliberal de desenvolvimento da modalidade a distância, com cunho de desenvolvimento para o mercado, ou seja, em que a classe dominante, além de controlar os fatores de produção da modalidade e a propriedade dos meios de produção e comunicação, controla o próprio Estado no processo de tomada de decisão (PEREIRA, 2001). Em outro caminho, os governos Lula/Dilma, mesmo com a crítica da manutenção de algumas das políticas oriundas desse modelo neoliberal, focaram suas regulamentações no acompanhamento e desenvolvimento da modalidade com mais qualidade.

Com isso, este editorial demarca um lugar de defesa da utilização da modalidade com qualidade, num modelo que privilegie a formação crítica, autônoma e emancipadora, de forma democrática, negando a perspectiva liberal ou neoliberal de análise e desenvolvimento de políticas públicas educacionais.

Para demonstrar esta tese, apresentamos alguns exemplos que a ilustram:

a) FHC lança o Decreto nº 2.494/1998 e o altera no de nº 2.561/1998, regulamentando o artigo nº 80 da LDB nº 9.394/1996, com foco na educação superior, ensino médio, educação profissional e educação de jovens e adultos. Lula altera esses Decretos em 2005, por meio do decreto nº 5622, tendo como foco a educação superior e não a educação básica. Dilma mantém o mesmo Decreto, mas, pensando no desenvolvimento da modalidade com qualidade, por meio do Conselho Nacional de Educação (CNE), lança a Resolução nº 1 de 2016 que estabelece as Diretrizes e Normas Nacionais para a Oferta de Programas e Cursos de Educação Superior na Modalidade a Distância. Porém, no Governo Temer, ele altera o Decreto nº 5.622/2005 por meio do Decreto nº 9.057/2017, trazendo, novamente para o foco, o ensino médio, a educação profissional e a educação de jovens e adultos.

b) Na linha da oferta com qualidade e maior acompanhamento de forma democrática, o Governo Lula transfere para a Capes a operacionalização do Sistema Universidade Aberta do Brasil (UAB), de modo a garantir a oferta da EaD pública com qualidade; publica, em 2003, o documento “Referenciais de Qualidade para a EaD”, revisado em 2007 e institui o Fórum de Coordenadores UAB (Portaria nº 79/2010), por meio da Capes, para pensar e refletir a implementação do Sistema, mantido pelo Governo Dilma por meio da Portaria nº 170/2012.

c) Enquanto no Governo FHC (Portaria MEC nº 301/1998, lançada após Decreto nº 2.494/1998) e Temer (Portaria MEC nº 11/2017, lançada após Decreto nº 9.057/2017), as Portarias Normativas que tratam da EaD possuem como foco as normas para credenciamento de instituições e oferta de cursos superiores na modalidade, no Governo Lula, a Portaria lançada em 2007, Portaria MEC nº 02, dispõe sobre procedimentos de regulação e avaliação da educação superior na modalidade a distância.

d) A Portaria nº 11/2017 e o Decreto nº 9.057/2017 flexibiliza e abre a oferta com maior facilidade de cursos EaD, abrindo as possibilidades de expansão privada, como por exemplo ao autorizar a abertura de polo de apoio presencial sem prévia autorização do MEC e ao retirar da avaliação *in loco* da visita aos polos, dentre outras brechas que flexibilizam a oferta sem propor formas de regulação e controle da qualidade pelo poder público.

Assim, a modalidade a distância vai se constituindo dentro de uma arena política e de base meta-*policies* a depender do Governo, carecendo de maior discussão e problematização do seu processo de formulação e implementação, principalmente após a Resolução CNE nº 07/2017, que, ao estabelecer as normas para o funcionamento de pós-graduação *stricto-sensu*, favorece a oferta de programas de mestrado e doutorado a distância, ou seja, a nova normatização aponta para uma maior expansão dos cursos EaD, tanto na educação básica como na educação superior em nível de graduação e pós-graduação *lato e stricto sensu*. O processo de alteração das regulamentações, de forma a desregulamentar, põe em risco a qualidade da oferta de cursos a distância e o seu papel estratégico na democratização do ensino. (OLIVEIRA; LIMA, 2018)

O tempo urge. Como bem diz Pochmann (2017, p. 321), “a reação política e social, contudo, pode suavizar o seu curso, se não interromper e oferecer, ainda, alternativa distinta”.

Salve a reação política e social!

*

*

*

Para abrir o Dossiê, temos o artigo *“Fabricar a inovação na Educação Superior: estratégias para a Educação a Distância em Portugal”*, dos autores portugueses Domingos Caeiro e José António Moreira, cujo objetivo é analisar as mudanças prioritárias e necessárias a serem realizadas no âmbito da educação e formação de nível superior em Portugal, tendo como ponto de partida a atividade pública da Universidade Aberta (UAb) no domínio da EaD. Concluem que, no caso de Portugal, a EaD, mesmo com toda sua potencialidade na expansão da educação superior, não tem tido a devida importância no quadro das políticas públicas na última década. Complementam, ainda, que o desenvolvimento da EaD relevante e com futuro depende de uma nova visão dos principais responsáveis pelo ensino superior de Portugal.

Cláudia Neves, pesquisadora de Portugal, apresenta, em seu artigo *“A regulação das políticas de educação na União Europeia e os desafios para a Educação a Distância no ensino superior: uma perspectiva crítica e uma proposta de investigação”*, algumas reflexões acerca das tendências políticas para o ensino superior na Europa, destacando o papel que a educação a distância pode assumir nesse contexto e a necessidade de se conhecer a realidade dos países numa perspectiva histórica, econômica, social e cultural para compreender a ausência ou não de políticas para a área da educação a distância. Com isso, propõe uma investigação que verifique a tendência e realidade política dos países da União Europeia como forma de compreensão da natureza dinâmica dos processos políticos que envolvem a EaD.

O estudo de Lina Morgado e Angelina Costa, *“Mapeamento das tendências de investigação em Educação a Distância e Elearning, na década 2004-2013: estudo exploratório no contexto português”*, esboça cenários de futuro na educação a distância e elearning no ensino superior, avaliando a situação de Portugal no contexto europeu, demonstrando que o estudo exploratório inovador, de fato, pode contribuir para alargar o espectro da investigação em educação superior e de criação de cenários de futuro no domínio dessas duas áreas.

De forma contundente, Jaime Giolo, em seu artigo *“Educação a distância no Brasil: a expansão vertiginosa”*, analisa a trajetória da expansão da educação superior a distância no Brasil, demonstrando que houve uma privatização acentuada da modalidade e que o Estado brasileiro conduziu esse processo com pouco controle e direcionamento.

O trabalho *“Regulação/avaliação da Educação Superior a Distância: multiplicidade de atores institucionais, labirinto de atos oficiais e avaliação regulatória”*, de Stella Cecilia Duarte Segenreich, relaciona a atuação de atores institucionais do MEC com as políticas de regulação/avaliação da educação a distância no Brasil, demonstrando a sua pluralidade associada ao “labirinto” de atos oficiais e instrumentos de avaliação regulatória da área.

Na mesma linha investigativa, Daniela da Costa Britto Pereira e Mônica Desiderio apresentam pesquisa realizada em 2013 sobre *“Capacidades do Estado brasileiro e arquitetura institucional da EaD: da organização burocrática à autonomia inserida dos órgãos estatais”*, que trata da arquitetura institucional da educação a distância sob a ótica da lente teórica das capacidades do Estado, avaliando como é gerida a sua política pública no Brasil. Demonstram a necessidade de revisão de sua arquitetura institucional para passar de um Estado intermediário a um Estado desenvolvimentista.

Daniel Mill, Marcello Ferreira e Deise Mazzarella Goulart Ferreira, no artigo *“Gestão da educação a distância na universidade pública como campo de disputa: da instituição social à academia líquida”*, realizam um estudo teórico-crítico acerca da gestão da educação a distância pública confrontando a visão de universidade como instituição social àquela como organização social, de forma a superar o viés desta última e fomentar uma universidade como instituição social democrática, conectada a princípios éticos, de igualdade e justiça social.

O estudo *“Educação superior a distância no Brasil: democratização da oferta ou expansão do Mercado”* de Catarina de Almeida Santos, busca compreender em que medida o processo de regulação, implantação e expansão da educação superior a distância no Brasil está em consonância com a expansão do mercado educacional, confirmando a privatização acelerada da oferta e regulação que favorece a expansão mencionada.

Ainda confirmando a tendência da educação a distância no Brasil, com forte tendência massificadora privatista, Alda Maria Duarte Araújo Castro e Nataniel da Vera-Cruz Gonçalves Araújo analisam a expansão da EaD enquanto estratégia para a educação superior por meio do estudo *“Educação superior no Brasil e a utilização da Educação a Distância como estratégia de expansão e massificação”*.

Abrindo os artigos de demanda contínua, o trabalho *“O campo da educação no Brasil: mudanças em atributos para legitimação dos pesquisadores”*, de Célia Elizabete Caregnato, Bernardo Sfredo Miorando e Denise Leite, por meio de pesquisa documental, discute como os pesquisadores na área da educação constroem a sua legitimidade científica. Concluem que, entre 2005 e 2014, houve mudança na composição do “capital acadêmico-científico” dos pesquisadores da área, induzida de forma provável pelas políticas públicas de avaliação.

Prociana Ferreira da Silva e Edna Gismão de Góis Brennand, por meio do resultado da pesquisa *“Políticas de Accountability na gestão educacional do estado de Pernambuco – Brasil”*, analisam as estratégias de implementação, na educação básica estadual de Pernambuco, do modelo de *accountability* no sistema de gestão dessa

rede de ensino. A pesquisa conclui que o modelo implementado é constituído por mecanismos alinhados à disputa entre países europeus e norte-americanos por lugares competitivos no mercado global.

O estudo de Cleiton de Oliveira e Guaracy Silva, intitulado “*O novo regime fiscal: tramitação e impactos para a educação*”, por meio de estudo bibliográfico e documental, analisa a tramitação do novo Regime Fiscal no Congresso Nacional, que resultou na Emenda Constitucional nº 95/2016 e trouxe implicações, principalmente para os gastos sociais.

Maria Geralda Oliver Rosa analisa as políticas educativas de nova gestão pública, em Portugal, no período de 1999 a 2013, no trabalho cujo título é “*Políticas educativas de Nova Gestão Pública: o caso Portugal*”. Como resultado, a pesquisa ressalta que a utilização dessas políticas tem justificativa com base nas recomendações da OCDE, intitulada como “boas práticas”.

Para fechar os artigos de demanda livre, Luciana Galdino e Valdete Côco apresentam a pesquisa “*O trabalho dos gestores nas instituições de Educação Infantil*”, abordando o trabalho desses gestores por meio de pesquisa de campo. Constatou-se centralidade das demandas administrativas e financeiras em detrimento das pedagógicas, além da necessidade da gestão em lidar com demandas próprias de acolhimento dessa faixa etária.

Por fim, Maria Laís dos Santos Leite e Suely Salgueiro Chacon desenvolvem a resenha “*Cooperação como elemento essencial para o alcance da sustentabilidade*”, sobre o livro “*Juntos: os rituais, os prazeres e a política da cooperação*”, de Richard Sennett.

Acreditamos que este Dossiê e primeiro número de 2018 contribui com a análise crítica de diversos temas da área educacional e dos (des) caminhos que as políticas públicas de EaD estão alcançando no Brasil e na Europa.

Ótima leitura a tod@s!

REFERÊNCIAS

AGUM, R.; RISCADO, P.; MENEZES, M. Políticas Públicas: Conceitos e análise em revisão. **Revista Agenda política**, 2015, v. 3, n. 2, p. 12-42.

AMARAL, Nelson. C. PEC 241/55: a “morte” do PNE (2014-2024) e o poder de diminuição dos recursos educacionais. **RBPAAE**, 2016, v. 32, n. 3, p. 653-673.

BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. **Sinopse Estatística da educação Superior**, 2016. Disponível em: < <http://inep.gov.br/sinopses-estatisticas-da-educacao-superior>>. Acesso em: 10 mar. 2018.

OLIVEIRA, João Ferreira de; LIMA, Daniela da Costa B. P. Pós-Graduação e Educação a Distância: Novos fins, natureza e *Modus Operandi* em construção. In: CASTRO, A. et al (Orgs.). **Educação Superior em países e regiões de Língua Portuguesa: Desafios em Tempo de Crise**. Lisboa, Portugal: Educa, 2018.

PEREIRA, L. C. B. **Estado, aparelho do Estado e sociedade civil**. Brasília: ENAP, 1995.

POCHMANN, Márcio. Estado e capitalismo no Brasil: a inflexão atual no padrão das políticas públicas do ciclo político da nova república. **Educação e Sociedade**, 2017, v. 38, n. 139, p. 309-330.

SOUSA, Livia Soares de Lima; LIMA, Daniela da Costa Britto Pereira. Atos normativos do Conselho Federal de Educação e do conselho Nacional de educação: o desvelar da trajetória da educação superior a distância no Brasil. **Eccos Revista Científica**, São Paulo, n. 44, p. 143-158, 2017. Disponível em: <<http://www4.uninove.br/ojs/index.php/eccos/article/viewFile/7886/3652>>. Acesso em: 10 mar. 2018.

Daniela da Costa Britto Pereira Lima

Editora Associada
Organizadora do Dossiê

Lúcia Maria de Assis

Editora

Artigos





Fabricar a inovação na Educação Superior: estratégias para a Educação a Distância em Portugal

Fabricating innovation in Higher Education: Strategies for Distance Education in Portugal

Fabricar la innovación en la Educación Superior: estrategias para la Educación a Distancia en Portugal

DOMINGOS CAEIRO
JOSÉ ANTÓNIO MOREIRA

Resumo: A aprendizagem aberta e em rede emerge como um dos grandes desafios educativos do presente século. No entanto, este desafio exige pensamento e estratégias orientados não só para a sustentabilidade das instituições que a promovem e para a qualidade da sua oferta educativa, como também para a definição de políticas que, sensíveis às profundas assimetrias sociais e educativas existentes, integrem a Educação a Distância (EaD) no quadro de uma pedagogia pública, de uma democracia participativa. Assim, o presente artigo contém algumas ideias basilares para a promoção de um debate sobre a EaD na Educação Superior, analisando possíveis estratégias e medidas que urge definir para este subsistema educativo.

Palavras-chave: Educação a Distância; Ensino Superior; inovação; sociedade digital.

Abstract: Open and networked learning emerges as one of the great educational challenges of the present century. However, this challenge demands some thought and strategies geared not only to the sustainability of the institutions that promote it and to the quality of its educational offer, but also to the definition of policies that, sensitive to deep social and educational asymmetries, integrate Distance Learning (DL) within the framework of a public pedagogy and a participatory democracy. Therefore, the present article contains some important ideas for the promotion of a debate on DL in Higher Education, analyzing possible strategies and concrete measures that need to be defined for this educational subsystem.

Keyword: distance learning; higher education; innovation; digital society.

Resumen: El aprendizaje abierto y en red emerge como uno de los grandes desafíos educativos del presente siglo. Sin embargo, este desafío exige pensamiento y estrategias orientadas no solo a la sostenibilidad de las instituciones que lo promueven y a la calidad de su oferta educativa, sino también a la definición de políticas que, sensibles a las profundas asimetrías sociales y educativas existentes,

integran la Educación a distancia (EaD) en el marco de una pedagogía pública, de una democracia participativa. Así, el presente artículo contiene algunas ideas fundamentales para la promoción de un debate sobre la EaD en la Educación Superior, analizando posibles estrategias y medidas que deben definirse para este subsistema educativo.

Palabras clave: Educación a Distancia; Educación Superior; innovación; sociedad digital.

INTRODUÇÃO

A sociedade digital e as tecnologias que produz alteraram os modos como se interage, trabalha ou aprende ou, se preferirmos, as capacidades e competências sociais, culturais, educacionais necessárias para o exercício de uma cidadania plena (CAEIRO; MOREIRA, 2017). Os jovens e os cidadãos em geral, através dos seus processos de qualificação e formação (formação inicial, requalificações, e outros processos educativos e formativos integrados numa lógica de Aprendizagem ao Longo da Vida, etc.), são parte fundamental dessas mudanças e as Instituições de Ensino Superior (IES) têm de encontrar respostas para os novos públicos que as procuram.

No âmbito da apresentação das conclusões preliminares do relatório da Organização de Cooperação e de Desenvolvimento Económico (OCDE) sobre o Sistema de Ensino Superior, Ciência e Inovação, a pedido do Ministério da Ciência, Tecnologia e Ensino Superior em Portugal, tornou-se claro que é urgente que o poder político se empenhe na definição e implementação de estratégias que conduzam as universidades portuguesas a níveis mais altos da universalidade da sua missão: formar cidadãos, produzir conhecimento e fabricar Ciência.

A educação dos cidadãos para uma cultura participativa apela a novas lógicas sensíveis não só à diluição de fronteiras individuais, institucionais e nacionais, como também à articulação de políticas orientadas para os ideais de democracia, coesão social e igualdade de acesso à Educação. Deste modo, pensar a Educação para os direitos humanos, para uma cidadania plena e para a inclusão social, significa, necessariamente, uma reflexão sobre os papéis do Ensino Superior neste novo paradigma.

Envolvidas em processos de mudança, frequentemente justificados por políticas difusas e medidas instrumentais avulsas, as instituições do Ensino Superior (IES) em Portugal, ainda muito marcadas por uma cultura educativa tradicional e elitista, têm-se confrontado com a necessidade de reinventarem o seu papel científico, social e educativo. Este novo paradigma emergente vincula-se, praticamente, a todos os âmbitos de organização económica, social, cultural e política e resulta, entre outros, do processo de globalização da economia e da

comunicação, da evolução de uma consciência de mundialização, de uma cultura em rede, da internacionalização do saber e da ciência e da estreita relação entre a participação digital e as novas práticas de cidadania.

Nesse sentido, a Educação a Distância (EaD) apresenta-se como uma possibilidade que vem ao encontro desse novo paradigma, e como uma alternativa para que as IES se aproximem dos seus públicos (estudantes) e da sociedade (cidadãos), e transformando este desafio num diferencial competitivo. Com efeito, a partir praticamente dos inícios do séc. XXI, a emergência de novas culturas e ferramentas digitais deram à EaD uma outra visibilidade e exigência social. As culturas em rede, a interatividade e colaboração, os ambientes híbridos, multimodais e ubíquos, as comunidades digitais em rede ampliaram o espectro de possibilidades e de ação da EaD, associando-a a uma dimensão de intervenção claramente digital.

Uma educação digital híbrida compreendida quanto à natureza dos seus espaços, quanto à presença, quanto às tecnologias e quanto à cultura; uma educação digital multimodal e remixada, com expressão no *eletronic learning (e-learning)*, *pervasive learning (p-learning)*, *immersive learning (i-learning)*, *game based learning (GBL)*, *ubíquos learning (u-learning)* ou *mobile learning (m-learning)*; e uma educação digital ubíqua relacionada com processos de aprendizagem que podem ocorrer com o uso de dispositivos móveis, conectados a redes de comunicação sem fios, sensores e mecanismos de geolocalização, capazes de colaborar para integrar os estudantes a contextos de aprendizagem, permitindo formar redes virtuais entre pessoas, objetos e situações (SCHLEMMER, 2016).

São nestes ambientes, híbridos, multimodais e ubíquos, que os jovens e os cidadãos, em movimento e hiperconectados com dispositivos móveis, constroem conhecimento e aprendem. A hiperconexão é uma realidade, e é por meio destas conexões permanentes que o mundo se organiza, se constroem as subjetividades e se aprende (PORTO; MOREIRA, 2017). Mas tão, ou mais importante, que esta conectividade e estado permanente em rede, é o fator de convergência e a imersividade inerentes às novas estruturas narrativas transmidiáticas em formatos multimodais que nos permitem esta ubiquidade, conexão e nomadismo. Convergência entendida como a circulação –linear ou não– de conteúdos, em diferentes plataformas, sistemas e dispositivos, definida pelo fluxo de informação por meio destes canais de comunicação. Sendo que para Jenkins (2009) a convergência não se refere a uma estrutura tecnológica, refere-se sim às conexões profundas e complexas, criadas num nível cognitivo de percepção dos indivíduos, considerando o seu estado ubíquo de acesso e navegação dentro de diferentes ambientes digitais.

A aprendizagem aberta e em rede nestes ambientes emerge, assim, como um dos grandes desafios educativos do presente século. No entanto, este desafio exige pensamento e estratégias orientados não só para a sustentabilidade das instituições que a promovem e para a qualidade da sua oferta educativa, como também para a definição de políticas que, sensíveis às profundas assimetrias sociais e educativas existentes na sociedade digital, integrem a EaD no quadro de uma pedagogia pública, de uma democracia participativa.

A EaD em Portugal tem sido cenário de grandes contradições. Pese embora os relatórios e outros documentos produzidos por investigadores, consultores e outros especialistas sobre as potencialidades da EaD e da Universidade Pública Portuguesa de EaD na expansão do Ensino Superior, este subsistema tem ocupado um lugar de “agente menor” do sistema educativo. Se, por um lado, a EaD se associa aos ideais de democracia, coesão social, igualdade de acesso à Educação ou da Aprendizagem ao Longo da Vida (MONTEIRO; MOREIRA; LEITE, 2016), os setores mais conservadores e grande parte das políticas que têm adotado têm sistematicamente ignorado o valor da EaD no quadro de mudança do Ensino Superior, traduzindo-se esta postura em silêncios ou em decisões pautadas por uma discriminação negativa.

Tratando-se de um subsistema com fortes potencialidades no campo da Educação e Formação ao Longo da Vida de nível superior, considera-se prioritária a alteração desta situação. Esta mudança deverá fazer-se acompanhar de um pensamento, de estratégia e de planos de ação de espectro amplo. São essas mudanças que analisamos neste texto, sob a forma de contributos para uma estratégia de longo prazo nacional. Esta é concebida tendo como ponto de partida a missão de serviço público da Universidade Aberta (UAb) no domínio do EaD, isto é, tendo como premissa um alinhamento perfeito entre o futuro bem-sucedido do ensino superior a distância em Portugal e a própria *raison d'être* da UAb.

Não se pretende de forma alguma estudar os possíveis desenvolvimentos do EaD em Portugal, até porque esse trabalho foi já levado a cabo por um painel internacional de peritos (BIELSCHOWSKY *et al.*, 2009). Considera-se, contudo, que o nível de abstração presente no relatório desse painel não é compaginável com a necessidade de respostas efetivas para a EaD no seu processo de formulação estratégica, e, nesse sentido, procura-se aprofundar e concretizar cenários possíveis de desenvolvimento disruptivos e que fabriquem *Inovação*.

FABRICAR A INOVAÇÃO NA ERA “PÓS-PANÓPTICA”

Mas afinal como é que se pode produzir descoberta, invenção e, consequentemente, inovação? Segundo Isaac Newton para fabricar a inovação, criar o novo ou modificar para melhor qualquer coisa, deve-se enfrentar um percurso tenaz de investigação, pesquisa e reflexão ou verificação teórica e que, quanto mais for atento e meticuloso o estudo, mais segura é a realização do renovamento e da descoberta (D'ISRAELI, 1838). Por sua vez Dias (2016) refere que inovar é romper, desordenar e também reorganizar e construir uma nova configuração. Este é de acordo com o mesmo autor o ciclo de inovação que conduz a uma outra ordem alicerçada na periferia da representação e da qual emergem as novas linhas de ação. Inovar é, pois, a expressão do fim dos limites de uma geometria pré-concebida, estruturada e formatada, não só na dimensão do pensamento, mas também do espaço e do tempo.

Com efeito, é nesta “fluidez”¹ e “liquidez” do tempo e dos espaços não-estruturados que os jovens, atualmente, se movimentam e ampliam seu instinto nômade. Resultado da flexibilidade e expansividade recentemente adquiridas, o tempo é a grande arma na conquista do espaço. Na “luta” entre espaço e tempo, o espaço era o lado sólido e impassível, pesado e inerte, capaz apenas de uma guerra defensiva, de trincheiras, enquanto o tempo se afirmava como o lado dinâmico e ativo na batalha, o lado ofensivo, a força invasora, conquistadora e colonizadora. A velocidade do movimento e o acesso a meios mais rápidos de mobilidade transformaram essa realidade.

A respeito desta ideia da inovação, é interessante recuperar o pensamento de Foucault, que utilizou o projeto do *Panóptico* de Jeremy Bentham como arquimetáfora do poder moderno e que agora descrevemos para ilustrar esta ideia de diluição das geometrias da representação cognitiva, espacial e temporal.

No *Panóptico*, os reclusos estavam presos a um lugar e impedidos de qualquer movimento, confinados entre muros grossos, densos e bem-guardados. Não se podiam mover, porque estavam sob vigilância, tinham que permanecer nos lugares indicados, porque não sabiam, e nem tinham como saber, onde se posicionavam os guardas prisionais. As instalações e a facilidade de deslocação dos guardas eram a garantia da sua dominação. O domínio do tempo era o segredo do poder de quem controlava os presídios e imobilizar os reclusos no espaço, negando-lhes o direito ao movimento, era a principal estratégia no seu exercício do poder.

1 “Fluidez” é a qualidade de líquidos e gases. O que os distingue dos sólidos, como a Enciclopédia britânica refere, com a autoridade que tem, é que eles “não podem suportar uma força tangencial ou deformante quando imóveis” e assim “sofrem uma constante mudança de forma quando submetidos a tal tensão”.

No modelo de educação escolar, dessa época, a situação era similar, já que os professores não identificavam a sua atuação com a função de educar, mas sim com a função de um especialista que conhecia a fundo o conteúdo que estava a ser objeto de estudo e que, devido à autoridade que este facto lhe conferia, exercia o controlo sobre a conduta dos alunos da turma. Ou seja, o conhecimento afirmava-se como um corpo sagrado, organizado para ser transmitido pela escola, através da autoridade do professor enquanto sujeito detentor do saber e responsável pela manutenção da ordem e da disciplina.

O que nos leva a falar do fim desta história de poder é que o esforço para acelerar a velocidade do movimento chegou ao seu “limite natural”. Atualmente, o poder move-se com a velocidade do sinal digital e o tempo necessário para o movimento reduziu-se à instantaneidade. Ou seja, o poder tornou-se verdadeiramente extraterritorial, sendo que o advento dos dispositivos de comunicação digital, ilustram bem o “golpe de misericórdia” simbólico na dependência relativamente ao espaço. Na realidade, não importa mais onde está quem dá a ordem, a diferença entre “próximo” e “distante”, ou entre o espaço “selvagem” e o “civilizado”. O que quer que esta época seja atualmente, ela é também, e talvez acima de tudo, a era *pós-Panóptica*. O fim do *Panóptico* é o arauto do início de uma nova era digital que, no campo educacional, se afirma como móvel, pervasiva e ubíqua habitada por jovens nômades digitais.

Assim como os nômades, mal vistos na era moderna, os nômades digitais movimentam-se, mas agora no ciberespaço em busca de informação, de conhecimento, de interação, de conectividade,... que satisfaça as suas necessidades enquanto seres humanos. Os nômades digitais movimentam-se em espaços híbridos, habitando comunidades virtuais de aprendizagem, de relacionamento, de prática, *blogs*, *chats*, fóruns, mundos virtuais,... e a partir dessas interações e relações, constroem uma rede de caminhos indefinidos, presente num espaço de fluxos (CASTELLS, 2007). E nesse contexto híbrido podem assumir múltiplas representações, como avatares, personagens, imagens em 2D e o próprio corpo físico, movimentando-se incessante e instantaneamente, de um cenário para outro, sendo que o seu “lar” se vai configurando na rede tecida entre os diferentes espaços (LATOUR, 2005). Afirmando-se como diferente do outro na comunidade, com um lugar próprio na rede... E quando em saturação, assumindo outras formas com as suas ferramentas tecnológicas em ambientes virtuais de aprendizagem... E perante este quadro de rompimento, de desordem aparente, como (re) organizar e construir novos cenários de desenvolvimento para a EaD em Portugal?

CENÁRIOS DE DESENVOLVIMENTO E ESTRATÉGIAS PARA A EaD EM PORTUGAL

Atualmente, o modelo vigente em Portugal para o ensino superior público a distância caracteriza-se por uma esmagadora liderança da UAb, acompanhado por iniciativas pontuais de algumas universidades, que criam unidades de EaD com fins muito específicos, em áreas científicas concretas. Nalguns casos, existe cooperação da UAb com essas unidades, consubstanciada na partilha de *know-how* e tecnologia.

MODELO DE PARCERIA

Apesar do crescimento exponencial da EaD, existem duas pressões conflitantes no quadro do seu desenvolvimento futuro. De acordo com Simonson *et al.* (2009), se, por um lado, a primeira escolha dos estudantes ou candidatos não é estudar a distância, por outro lado, estes indivíduos são fortemente exigentes relativamente à possibilidade de aprender a distância, no sentido em que desejam complementar a sua experiência de aprendizagem presencial com elementos do EaD. É na resposta a esta dicotomia que o modelo de parceria melhor se posiciona.

Com efeito, a tendência lógica de evolução deste modelo é no sentido da UAb se tornar parceira de todas as outras universidades, através da celebração de parcerias ou protocolos, mediante os quais a UAb disponibiliza um conjunto de valências próprias (experiência e competência em EaD, modelo pedagógico virtual, resultados do LE@D², etc.), enquanto as universidades parceiras retribuem com eventuais conteúdos que a UAb poderá integrar na sua oferta pedagógica.

Apesar de constituir um avanço na lógica de cooperação interinstitucional, a qual se recomenda em absoluto, com vista ao desenvolvimento da EaD, este modelo não se afigura sustentável no longo prazo, por um conjunto de razões que de seguida se explora.

Em primeiro lugar, a oferta formativa em Portugal já se encontra significativamente pulverizada, num mercado cuja dimensão é pequena e tem tendência a diminuir, atendendo nomeadamente à pirâmide etária do nosso país. Os resultados das colocações no concurso nacional de acesso ao ensino superior público evidenciam a pulverização da oferta formativa superior num largo espectro de áreas científicas e geografias.

2 O Laboratório de Educação a Distância e *eLearning* |LE@D| é uma unidade de investigação sediada na Universidade Aberta, vocacionada para a investigação e desenvolvimento em Educação a Distância e *eLearning* na Sociedade do Conhecimento.

Por outro lado, o modelo de parceria dificilmente será escalável a pontos de ser rentável a nível nacional. A opção pelo estabelecimento de parcerias bilaterais implica a customização dos moldes de cada parceria à medida das entidades envolvidas. Esta abordagem tem um forte potencial de resultar em diversos submodelos possíveis, com desvantagens evidentes ao nível da capacidade de replicação em âmbito nacional. Subsidiariamente, esta opção representa um grau elevado de complexidade em termos de definição e gestão da carteira de parcerias, traduzida em esforço e, consequentemente, custos comparativamente elevados.

Adicionalmente, a longo prazo este modelo enfraquece os fatores distintivos de cada parceiro, anulando a sua identidade própria. No caso concreto da UAb, a oferta de cursos com conteúdos pedagógicos facultados por outras IES tem o potencial de se tornar banalizada caso não seja devidamente acompanhada por toda a estrutura envolvente de EaD (designadamente ao nível dos docentes e tutores e sobretudo do seu devido enquadramento no Modelo Pedagógico Virtual).

Por último, este modelo apresenta uma lacuna fundamental: do ponto de vista do cliente/ estudante, não existe nenhuma oferta inovadora neste tipo de abordagem ao produto —Ensino Superior. A experiência global (emocional e cognitiva) de uma aprendizagem nestas condições não é diferenciada, porquanto apenas se explora a conjugação de competências tecnológicas de EaD com conteúdos de ensino presencial. Por outras palavras, é um modelo em que o todo é justamente igual à soma das partes e não superior, como deveria ser para que a experiência de aprendizagem fosse efetivamente distintiva.

MODELO DE COOPERAÇÃO

Consideradas as fragilidades do modelo de parceria, bem como toda a envolvência mediata e imediata, é essencial conceber um modelo de cooperação interinstitucional no âmbito da EaD que seja capaz de contornar as questões existentes e apresentar-se robusta a longo prazo.

Torna-se claro nesse contexto que a UAb deverá surgir como uma centralidade na rede de IES, para a maioria das quais a EaD é apenas uma parte da atividade onde não possuem qualquer vantagem competitiva. Nesse modelo futuro é imperiosa a partilha de custos, que, se outra razão não houvesse, a situação do país (conjuntural e estrutural) mais do que aconselha.

O elemento central deste modelo é a criação estruturada de um espaço tecnológico, processual, metodológico e mesmo físico comum a todas as IES, exclusivamente dedicado à EaD. No modelo em causa, a UAb assume um papel de liderança na gestão e organização desse espaço, que de agora em diante se

designará por —plataforma comum de EaD e *eLearning*, capitalizando a sua posição incontestável como única IES especializada em EaD em Portugal.

O modelo de prestação do serviço público é, desta forma, baseado na conjugação simultânea de duas posturas antagónicas: competição e cooperação. As IES competem entre si pela captação de estudantes ao mesmo tempo que cooperam na construção de uma plataforma extremamente avançada de utilização comum de que todos beneficiam e que não seria possível (economicamente viável) construir de forma individual. Em Portugal, este modelo tem o seu mais famoso representante na rede Multibanco, na qual participa praticamente toda a banca de retalho, sendo gerida por uma entidade especializada para o efeito, a SIBS³. De salientar que o Multibanco é hoje reconhecido internacionalmente como talvez a rede interbancária mais sofisticada do mundo, como os sucessivos prémios também atestam.

Por outro lado, a plataforma comum de EaD constitui o veículo através do qual se materializa a evolução da abordagem estratégica de disponibilização de produto para prestação de serviço. Esta transição é possibilitada pela existência de novas tecnologias, até há pouco tempo indisponíveis. O que se preconiza neste modelo é a adoção de uma plataforma tecnológica de *eLearning* encimada por um robusto sistema de *business intelligence*⁴, que permitirá desenvolver o processo de *data mining* necessário à conceção e melhoria contínua tanto da oferta pedagógica (produto) como da oferta complementar (serviço⁵). Porventura o mais reconhecido exemplo de utilização de um sistema de *business intelligence* como o que aqui se recomenda é o da Amazon, empresa pioneira e líder mundial na utilização deste tipo de tecnologia e metodologia.

O funcionamento da plataforma comum é consubstanciado nos vetores: *Produto/Serviço, Pessoas e Processos*.

3 Ao sucesso do Multibanco não terão sido alheios dois fatores: 1) o facto de a banca em 1985, ano de arranque do Multibanco, ainda não ter sido privatizada (sendo, portanto o Estado o acionista único, comum a todos os participantes) e 2) o facto de a tecnologia utilizada ser a mais avançada, beneficiando de experiências internacionais previamente encetadas. O modelo aqui apresentado para a plataforma comum de EaD comunga destes mesmos fatores.

4 O *business intelligence* é aqui entendido como o processo de recolha, transformação, carregamento e análise de grandes volumes de dados sobre atividades passadas com vista à previsão das características de atividades futuras e é largamente utilizado no mundo empresarial.

5 Na oferta complementar poder-se-á incluir serviços como o apoio ao desenvolvimento da carreira do aluno ou ex-aluno (com apoio à preparação para entrevistas de emprego e elaboração de CVs, por exemplo) e a disponibilização de módulos de aprendizagem de *soft skills* tais como negociação, persuasão, liderança, assertividade, motivação, etc.

PRODUTO/ SERVIÇO

- Conceção da oferta pedagógica e da oferta complementar de forma ajustada às necessidades dos estudantes e ex-estudantes, com base na informação de âmbito comportamental colhida ao longo do processo de aprendizagem;
- Customização integral da oferta pedagógica, dentro dos parâmetros permitidos pela A3ES, flexibilizando conteúdos pedagógicos, cargas horárias, modelos de avaliação, etc., de acordo com as preferências dos estudantes;
- Apoio proativo ao estudante baseado na compreensão do seu perfil, isto é, com base no estudo exaustivo do perfil do estudante e do seu comportamento, oferecer antecipada e sistematicamente um apoio conducente ao sucesso da experiência de aprendizagem.

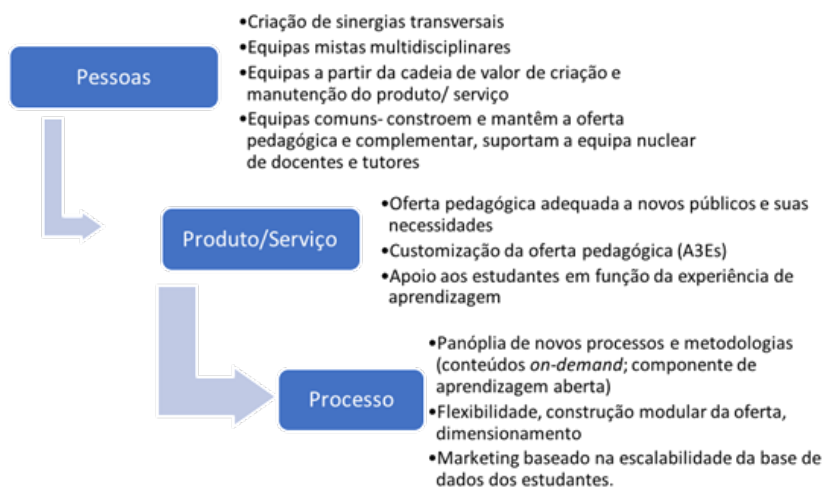
PESSOAS

- Cruzamento de competências para obtenção de sinergias transversais, através da constituição de equipas mistas, oriundas de áreas científicas tradicionalmente afastadas;
- Organização das equipas em torno da cadeia de valor de criação e manutenção do produto/serviço;
- Formação de equipas comuns que constroem e mantêm a oferta pedagógica e a oferta complementar e servem a equipa nuclear de docentes e tutores;

PROCESSOS

- Panóplia de novos processos e metodologias, possibilitada pela tecnologia disponível (por exemplo: conteúdos *on-demand*, componente de aprendizagem aberta);
- Flexibilidade de construção modular da oferta e de dimensionamento progressivo à medida das capacidades internas e da procura;
- Marketing baseado na escalabilidade da base de dados de estudantes.

Figura 1 - Elementos do Modelo



Fonte: Elaborada pelo autor.

VANTAGENS DO MODELO

Relativamente às principais vantagens associadas a este modelo destacamos as seguintes:

- Viabilidade de criação de escala a nível nacional, com todas as economias e oportunidades daí decorrentes:

- Partilha de custos e rentabilização de esforços;
- Possibilidade de focalização da oferta nas áreas de estudos que melhor servem os interesses nacionais, de forma concertada, planeada e estruturada;
- Acesso a uma base de alunos alargada (comum), cuja interação com a plataforma ajudará a alimentar os processos de melhoria contínua da própria plataforma, justificando a existência de uma equipa multidisciplinar centralizada;
- Impulso adicional na qualificação superior da população portuguesa.

- Possibilidade de criação de um modelo de *revenue* ajustado ao empenho e contributo de cada membro da plataforma (por exemplo, maiores benefícios ou menores custos para os membros que representem uma maior fatia de utilizadores da plataforma comum)⁶.

- Focalização de cada *player* nas áreas onde apresenta vantagens competitivas, contribuindo para um modelo onde o todo é realmente superior à soma das partes, porquanto incorpora as sinergias entre as mesmas;

- Criação de uma experiência completa de aprendizagem, do ponto de vista cognitivo, emocional, social, baseada em conhecimento sólido sobre as necessidades dos alunos. A EaD afasta-se definitivamente da sua imagem de parente pobre do ensino, passando a ser percecionado como uma abordagem — *atrativa e procurada* à transmissão de conhecimento.

LIMITAÇÕES DO MODELO

Existem também alguns riscos neste modelo, que é fundamental que sejam devidamente geridos:

- A proposta supra descrita não se esgota nos vetores propostos. Pelo contrário, carece de um maior nível de operacionalização. Por outro lado, não se pretende que seja estática (nos exatos termos em que é apresentada), antes tendo de ser perspectivada como uma proposta aberta e flexível, em resposta a um mundo que se encontra em constante mutação e que irá, inevitavelmente, requerer ajustamentos ao longo do tempo. Por essa razão, é importante acautelar a revisão periódica do modelo como um processo incorporado na própria vida do mesmo;

- Esta é uma abordagem exigente, que não será complacente com um baixo ritmo de implementação e que terá de atingir uma dimensão crítica mínima para que os resultados do processo *data mining* façam sentido estatístico e produzam matéria sólida para o apoio à tomada de decisões;

- O modelo só funcionará em pleno se for percorrido um caminho de acreditação, de enquadramento legislativo e de referenciais/indicadores que garantam a qualidade do ensino ali ministrado, afastando inequivocamente a ideia de que a plataforma comum possa ser uma —fábrica de diplomas. É essencial que a plataforma contribua para o alargamento e a melhoria da qualidade do ensino superior em Portugal.

⁶ Os detalhes específicos do funcionamento do modelo serão certamente alvo de um processo de negociação próprio entre os diversos intervenientes, não cabendo no âmbito deste estudo a sua explicitação.

NOTAS FINAIS

Como tivemos oportunidade de referir, nos pontos anteriores, a EaD contribui para o desenvolvimento de novas formas de participação democrática, no quadro da globalização e incorpora, na sua matriz, o princípio de uma Educação Superior para todos e ao longo da vida, afirmando, por esta via, a sua responsabilidade social, cultural e científica.

Para além disso a EaD tem um papel central na promoção da inclusão social e digital, através de dinâmicas de rede, de parceria com organizações sociais e culturais, de âmbito global e local.

Em Portugal, a concretização destes princípios passa, entre outras, pela clarificação e regulamentação da EaD em Portugal, pela consolidação do papel da Universidade Pública de EaD neste domínio e pelo desenvolvimento de instrumentos legais em áreas específicas, como;

- Qualidade da EaD e *eLearning* — a urgente definição de referenciais de qualidade para a oferta educativa em EaD e *eLearning*;
- Financiamento da EaD — o sistema de financiamento das IES deve ser definido tendo em conta esta especificidade;
- Infraestruturas para a EaD — estas infraestruturas têm de acompanhar, necessariamente, a evolução tecnológica do mundo digital, exigindo, portanto, medidas de discriminação positiva também neste âmbito;
- Formação de docentes para a EaD — a definição de referenciais pedagógicos para o ensino e a aprendizagem em contextos digitais;
- Inovação e investigação em EaD — a criação de linhas específicas de financiamento de projetos em EaD e *eLearning* é uma opção fundamental para a inovação neste campo.

O que assim se evidencia é a clara consciência de uma profunda mudança conceptual e operatória do ensino a distância universitário (é ele que fundamentalmente neste texto está em causa), paralela à dinâmica de transformação das universidades convencionais, particularmente na Europa, e não raro interagindo com essa transformação. No entanto, este tipo de discurso social não se tem feito acompanhar de ações que viabilizem a sua concretização.

No caso concreto da EaD em Portugal, e das suas potencialidades na expansão do Ensino Superior, verifica-se que este subsistema não tem tido a importância devida no sistema educativo e no quadro das políticas educativas seguidas na última década. Embora fazendo parte do programa de Governo, a atual tutela do Ensino Superior praticamente ignora o ensino a distância, conforme já destacado no relatório da OCDE que referimos no início deste texto.

Esperamos que a estratégia da inovação anunciada pelo Governo recentemente seja na verdade um passo para alterar e melhorar o cenário do ensino superior português, sobretudo com princípios e inovações operatórias fundamentais para o desenvolvimento da EaD em Portugal. Uma estratégia de inovação que reconheça o enorme desafio que enfrentamos, no presente, em particular, na conceção da escola para uma educação em rede digital, a qual nada tem a ver com o pensamento e a ação da escola exclusivamente direcionada para a reprodução de saberes.

Em conclusão, parece-nos que o desenvolvimento desta EaD, em rede e digital, de proximidades e *sem distância*, relevante para um Portugal com futuro, depende de uma nova visão dos principais responsáveis pelo Ensino Superior em Portugal (tutela e outros *stakeholders*), e sobretudo da sua disposição para enveredar pelo desejável e fértil caminho da cooperação/*coopetição*, o único capaz de entregar uma solução estratégica nacional.

REFERÊNCIAS

BIELSCHOWSKY, C.; LAASER, W.; MASON, R.; SANGRA, A.; HASAN, A. **Reforming Distance Learning Higher Education in Portugal**, Ministério da Ciência, Tecnologia e Ensino Superior, 2009. Disponível em: http://www.univ-ab.pt/pdf/news/panel_report.pdf, 6/6/2010.

CAEIRO, D.; MOREIRA, J. A. Aprendizagem ao Longo da Vida, Educação a Distância e Inclusão Digital: a criação de um *campus virtual* para estabelecimentos prisionais em Portugal. In: NONATO, E. R., SALES, M., MAGALHÃES DE ALBUQUERQUE, J. (Orgs.) **Educação a Distância: Percursos e Perspetivas** (153-186). Salvador da Bahia: Universalis, Edições UNEB- Universidade do Estado da Bahia, 2017.

CASTELLS, M. **A Sociedade em Rede. A Era da Informação: Economia, Sociedade e Cultura**. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 2007.

DIAS, P. Porque temos de ser fabricantes de Inovação. In: RITA, A.; CRISTÓVÃO, F. **Fabricar a Inovação. O processo criativo em questão nas Ciências, nas Letras e nas Artes**. (395-396), 2016.

D'ISRAELI, **Curiosities of Literature**, Londres: Richard Bentley, 1838.

JENKINS, H. **A Cultura da Convergência**. São Paulo. Editora Aleph, 2009.

LATOUR, B. **Reassembling the social: an introduction to actor-network-theory**. New York: Oxford University Press, 2005.

MONTEIRO, A.; MOREIRA, J. A.; LEITE, C. O *eLearning* em estabelecimentos prisionais: possibilidades e limites para a inclusão digital e justiça social. **Revista Diálogo Educacional**, vol. 16, n. 47, p. 77-102, 2016. Disponível em: <http://www2.pucpr.br/reol/pb/index.php/dialogo?dd1=16098&dd99=view&dd98=pb>

PORTO, C.; MOREIRA, J. A. Ambientes de Aprendizagem Digitais em Ecossistemas Educativos. In: PORTO, C.; MOREIRA, J. A. (Orgs.) **Educação no ciberespaço. Novas configurações, convergências e conexões** (13-20). Sergipe: Editora Universitária Tiradentes- EDUNIT, 2017.

SCHLEMMER, E. Hibridismo, Multimodalidade e Nomadismo: codeterminação e coexistência para uma Educação em contexto de ubiquidade. In: MILL, D.; REALI, A. (Eds.). **Educação a Distância. Qualidade e Convergências**. (61-85). São Carlos: EDUFSCar, 2016.

SIMONSON, M.; SMALDINO, S. E.; ALBRIGHT, M.; ZVACEK, S. **Teaching and Learning at a Distance: Foundations of Distance Education**. Pearson Education: United States, 2009.

DOMINGOS CAEIRO é Professor Auxiliar do Departamento de Ciências Sociais e de Gestão (DCSG) da Universidade Aberta e Vice-Reitor desde 2010. Doutorado em Ciências Sociais e Humanas/História Contemporânea e mestre em Comunicação Educacional Multimédia e licenciado em História. Membro da Comissão Especializada de Educação do CRUP; vogal do Conselho Fiscal da AUPEC; membro do Senado e do Conselho de Gestão da UAb. Diretor do Gabinete de Gestão Académica e Curricular e coordenador da Unidade de Missão para os Centros Locais de Aprendizagem (CLA) da UAb. E-mail: domingos.Caeiro@uab.pt

JOSÉ ANTÓNIO MOREIRA é Doutor e Mestre em Ciências da Educação pela Universidade de Coimbra. Pós-Doutorado em Tecnologias Educacionais e da Comunicação pela Universidade de Coimbra. Professor Auxiliar no Departamento de Educação e Ensino a Distância da Universidade Aberta. Investigador e Coordenador do Núcleo de Estudos de Pedagogia do Ensino

Superior (NEPES) do Centro de Estudos Interdisciplinares do Século XX (CEIS20) da Universidade de Coimbra. Atualmente é Diretor da Delegação Regional do Porto, Coordenador Executivo da Unidade de Desenvolvimento dos Centros Locais de Aprendizagem (UMCLA) e Coordenador Científico da Unidade Móvel de Investigação em Estudos do Local (ELO) da Universidade Aberta. E-mail: jmoreira@uab.pt

Recebido em março de 2018

Aprovado em abril de 2018

A regulação das políticas de educação na União Europeia e os desafios para a Educação a Distância no ensino superior: uma perspectiva crítica e uma proposta de investigação

The regulation of education policies in the European Union and the challenges for Distance Education in higher education: a critical perspective and a research proposal

La regulación de las políticas de educación en la Unión Europea y los desafíos para la Educación a Distancia en la enseñanza superior: una perspectiva crítica y una propuesta de investigación

CLÁUDIA NEVES

Resumo: Neste artigo, procuramos sistematizar algumas reflexões em torno das tendências políticas para o ensino superior na Europa, e o papel que a educação a distância pode assumir nessa estratégia. Procuraremos entender a interpretação do governo português dessas orientações e como regulamenta a educação a distância no ensino superior. Terminamos com uma leitura crítica do enquadramento político português para a educação a distância no ensino superior e uma proposta de desenvolvimento futuro de uma investigação que procure compreender diferentes posicionamentos políticos em diversos países da União Europeia, relativamente às estratégias políticas para a educação a distância no ensino superior.

Palavras-chave: Educação a distância, Ensino Superior, Regulação de Políticas Educativas, União Europeia.

Abstract: In this article, we seek to systematize some reflections on the political trends for higher education in Europe, and the role that distance education can play in this strategy. We seek to understand the Portuguese government's interpretation of these guidelines and how it regulates distance education in higher education. We end up with a critical reading of the Portuguese policy framework for distance education in higher education, and with a proposal for future development of an investigation that seeks to understand different political positions in different countries of the European Union, regarding the political strategies for distance education, in higher education.

Keywords: distance education, higher education, regulation of educational policies, European Union.

Resumen: En este artículo, tratamos de sistematizar algunas reflexiones acerca de las tendencias políticas para la educación superior en Europa y el papel que la educación a distancia puede asumir en esa estrategia. Buscaremos entender la interpretación del gobierno portugués con relación a esas orientaciones y cómo regula la educación a distancia en la educación superior. Terminamos con una

lectura crítica del marco político portugués para la educación a distancia en la educación superior y una propuesta para el desarrollo futuro de una investigación que busque comprender diferentes posiciones políticas, en varios países de la Unión Europea, sobre las estrategias políticas para la educación a distancia en la educación superior.

Palabras clave: Educación a distancia, Educación superior, Regulación de Políticas Educativas, Unión Europea.

A EDUCAÇÃO NA UNIÃO EUROPEIA E OS INSTRUMENTOS DE REGULAÇÃO POLÍTICA

Desde os seus tratados fundadores até à época atual, a educação e a formação foram sendo alvo de várias iniciativas que foram reconfigurando o seu enquadramento jurídico na União Europeia (UE). A partir da ausência inicial de qualquer referência à educação nos tratados que fundaram a União Europeia, até ao desenvolvimento de uma dimensão europeia da educação, foram sendo cada vez mais desenvolvidas iniciativas e programas que reconfiguram e influenciam os sistemas educativos dos Estados-membros desta união de países.

O termo “união”, refere-se a algo que é tecido em comum, que faz parte de um mesmo todo. A União Europeia (UE), ao longo de toda a sua história, teve com principal objetivo unir um conjunto de Estados em torno de objetivos comuns, por forma a torná-los mais fortes e competitivos.

Sendo que uma das principais características da União Europeia é a sua diversidade linguística e cultural característica de cada Estado-Membro, os seus sistemas de educação e formação mantêm um certo isolamento entre si, aplicando regras diferentes, qualificações e currículos diferentes, e regimes de formação diferentes. Cada Estado-Membro pretende preservar esta diversidade. Mas, tem vindo a crescer cada vez mais uma necessidade de cooperação e mobilidade entre os Estados-Membros, no que diz respeito à Educação e Formação, por forma a que os cidadãos possam beneficiar desta diversidade. É neste sentido que a União Europeia tem vindo a desenvolver os seus trabalhos no campo da Educação e Formação, nos últimos 30 anos.

No domínio da Educação e da Formação o papel da União Europeia é de apoiar as medidas nacionais de forma a que todos consigam dar resposta aos desafios que são considerados comuns. Nesse sentido desenvolveu-se um quadro estratégico para a educação e formação (denominado Educação e Formação 2020), que é comum a todos os Estados-membros e que apresenta um conjunto de metas de referência para que os países orientem as suas estratégias

políticas. Ressalva-se que, na União Europeia, em algumas áreas, como é o caso da Educação, cada país tem autonomia política nos seus sistemas de educação e formação, sendo que o papel da União Europeia é apenas coordenar e apoiar as diversas políticas no sentido de fazer face aos desafios que comuns a todos como o envelhecimento populacional, a qualificação da mão-de obra, a competitividade económica e tecnológica, etc. Quer o conteúdo e os programas, quer a organização dos sistemas de educação e formação são da responsabilidade de cada Estado-Membro. O princípio da “subsidiariedade” dá à União Europeia, enquanto instituição, a capacidade de apoiar e complementar a ação de cada Estado-Membro em determinados domínios da Educação e da Formação.

Com este enquadramento estratégico a União Europeia desenvolve um conjunto de iniciativas e programas para promover o intercâmbio de boas práticas e aprendizagem mútua, ao mesmo tempo que recolhe e monitoriza todos os avanços dos diversos sistemas de educação e formação dos seus Estados-membros. Através de um conjunto de peritos e especialistas, desenvolveram-se grupos de trabalhos que auxiliam a União Europeia na construção de instrumentos comuns e de orientações políticas.

Em 2014, a Comissão Europeia e os países da União Europeia, através da análise de um conjunto de estudos, relatórios, contribuições e avaliações, fizeram um balanço dos progressos realizados desde 2012 e definiram as próximas prioridades para a cooperação europeia no domínio da educação. Foram assim propostas seis novas prioridades a atingir até ao ano de 2020.

Há vários autores que têm uma visão muito crítica desta “forma” de fazer política e da aparente “liberdade” dos Estados-membros definirem as suas próprias estratégias no seio dos seus sistemas Educativos.

Para refletirmos um pouco sobre estas visões críticas introduzimos, primeiro, o conceito de regulação para compreendermos melhor a ideia de que existe um complexo sistema de regulações a diferentes níveis e executadas por diferentes atores, que confrontam entre si lógicas e interesses diferentes.

Existem vários níveis de regulação que resultam em diferentes efeitos nos modos de regulação política, e existem atores que protagonizam estes vários níveis e modos, que variam de acordo com o seu nível de implicação na formulação da política educativa e pela sua capacidade de regulação em relação aos seus membros. Ioannidou (2007), centra-se na análise dos atores do nível transnacional e apresenta-nos três grupos de atores:

a) Atores internacionais – como a UNESCO ou a OCDE, que são organizações intergovernamentais sem capacidades de regulação e controle sobre os seus membros, tendo apenas poder para a definição de uma agenda para a educação que propõem, acabando por assumir um papel de grande influência na definição das políticas educativas;

b) Organizações supranacionais – como a União Europeia, que têm capacidades de regulação sobre os seus membros e têm também algum poder legal para moldar políticas em algumas áreas. A União Europeia não tem poder explícito sobre a educação dos seus Estados-membros, mas exerce uma enorme influência sobre a definição das suas políticas educativas;

c) Organizações não-governamentais – como a European Educational Research Association, que operam enquanto redes auto-organizadas de profissionais sem interferência nas políticas dos governos.

Como referimos anteriormente, a União Europeia assume o papel de complementar a ação dos Estados-membros em matéria de educação, servindo de espaço de coordenação e avaliação de progresso na implementação de políticas. Nesta perspetiva, a União Europeia define que não pretende impor uma maior homogeneização ou unificação dos sistemas educativos nacionais. Mas, o argumento de Nóvoa (2005) é que o discurso europeu tende a impor-se como um ideal regulador que define as possibilidades e impossibilidades no campo da educação. Esta estratégia, de acordo com Nóvoa (1998), pressupõe um método e uma estrutura bem ilustrados pelos verbos: identificar, difundir, medir e comparar. Identificar objetivos comuns, difundir boas práticas, medir os resultados obtidos e comparar os progressos atingidos.

Na opinião de Ioannidou (2007) o que se passa atualmente é que na cooperação europeia em matéria de educação, não se visa unicamente construir um espaço europeu de educação, mas sim que os Estados-membros definam objetivos comuns que conduzem logicamente a um modelo europeu de educação.

Portanto, a União Europeia utiliza instrumentos, mecanismos e ferramentas para atingir certos objetivos políticos através dos quais exerce a sua regulação da educação. Através de atividades de monitorização, medição e comparação de resultados educativos e da avaliação de resultados e performances dos sistemas educativos, parece que tem vindo a emergir também no contexto da União Europeia uma tendência para uma regulação política da educação através de dados empíricos comparáveis.

Isto leva-nos a outra discussão que é o facto de, há já alguns anos, estarmos a assistir à construção de novos modos de regulação das políticas educativas. Tal como vimos anteriormente, a forma dominante hoje em dia constrói-se a partir dos grandes projetos estatísticos e dos indicadores da educação que,

comparativamente, servem para avaliar e monitorizar o progresso dos sistemas de educação e de formação mundiais (*PISA, Education at a Glance, etc.*). Estas parecem ser as formas de regulação atuais mais influentes e importantes devido à sua conotação económica, porque os indicadores são instrumentos importantes para os Estados porque atraem o investimento externo, daí a necessidade de os países quererem estar bem qualificados nestes *rankings* mundiais.

Ioannidou (2007) analisa, também, os instrumentos de regulação utilizados pela OCDE e pela União Europeia em relação aos seus estados-membros, como organizações com forte influência no espaço transnacional de educação. No caso da União Europeia, existe um instrumento de regulação muito claro, que é o Método Aberto de Coordenação que assenta numa abordagem a partir da monitorização e no benchmarking que avalia o progresso dos Estados-membros em relação a objetivos comuns, a chamada “soft law” (Ioannidou, 2007). Por outro lado, este método também assenta na partilha de boas práticas que demonstra uma clara necessidade de avaliação pelos pares, no sentido de apoiar a aprendizagem mútua pela identificação de boas práticas. Temos ainda a emergência de uma série de estudos de comparação e avaliação em larga-escala, como é o caso da dos estudos desenvolvidos pelo Eurostat.

Estes exemplos, na opinião de Ioannidou (2007), são a prova de que existe uma certa convergência no uso e na racionalização destes instrumentos, justificados pela necessidade de informação e transparência sobre os sistemas educativos para possíveis comparações e identificação de casos de sucesso, para favorecerem a correção de políticas orientadas para objetivos comuns, baseados no conhecimento, enquanto meio de regulação.

É por isso que autores como Afonso (1998) chamam a atenção para o facto da avaliação ter sido uma forma de introduzir a lógica de mercado na esfera do Estado e da Administração Pública. A adoção deste tipo de políticas, levou a uma teoria de avaliação tipo positivista, e de avaliação a partir de indicadores mensuráveis, que é o reflexo dessa maior preocupação com o produto, do que com o processo.

A União Europeia aplica uma série de instrumentos de regulação das políticas educativas que embora baseados em consensos e em valores partilhados, desenvolvem uma série de ferramentas que recolhem e transformam informação em conhecimento, o que faz da União Europeia uma instituição com grande influência na mediação da política de educação comunitária. Neste sentido, é difícil de conceber a ideia de um Estado membro estar à margem desta estratégia política camuflada num discurso em torno de objetivos definidos em comum (Nóvoa, 1998) que constitui uma “gouvernance” europeia que define a maneira de colocar os problemas e de construir as políticas.

Nesta linha de pensamento considera-se que é preciso aprofundar a análise dos processos de regulação das políticas educativas, no sentido de identificar e compreender não apenas a produção de regras, normas e constrangimentos, mas também o reajustamento das ações dos vários atores em relação a essas mesmas regras. Nesta perspetiva, parece fazer mais sentido falar de um processo de multi-regulação (Barroso, 2003) pois os processos de regulação em educação não resultam exclusivamente de uma imposição de normas definidas a priori, mas sim de diferentes lógicas e interpretações que resultam em processos de luta, confronto e negociação exercidos por atores institucionais, individuais e estruturas formais e informais que recombina as várias regulações existentes, numa perspetiva de regulação social.

Neste perspetiva não se defende uma abordagem linear das políticas educativas, pois considera-se que a política é um processo sujeito a constantes reinterpretações, que vai sendo feita e refeita enquanto está a ser implementada. Dada esta constante recontextualização, defende-se a adoção de uma conceção mais alargada da política, como um processo, como um ciclo político entendido enquanto diversas arenas de ação (contexto de influência, contexto de produção de texto da política, contexto da prática) que engloba hoje processos e atores muito distintos (Antunes, 2006).

O QUADRO ESTRATÉGICO EUROPEU PARA ENSINO SUPERIOR E A EDUCAÇÃO A DISTÂNCIA

Através de um conjunto de estratégias e programas, a União Europeia tem como principal objetivo criar um enquadramento comum para os países europeus e para os seus sistemas de ensino superior que permita o intercâmbio entre estudantes e investigadores académicos no sentido de promover a excelência e a inovação no ensino e na investigação. Embora cada país tenha autonomia na definição das suas próprias políticas, a União Europeia assume um papel de orientação e apoio no desenvolvimento de uma estratégia comum que fomente a inovação e a excelência no ensino superior.

Parte-se do pressuposto que, através de capital humano altamente qualificado e a formação de cidadãos competentes, a Europa irá ter capacidades de criar emprego e ter um desenvolvimento económico próspero. Neste contexto, o papel das instituições de ensino superior é fundamental nesta estratégia e, nesse sentido o quadro estratégico europeu para o Ensino Superior defende que até 2020 cerca de 40% das pessoas com idades compreendidas entre os 30 e os 34 anos deverão possuir um diploma de ensino superior ou equivalente.

A estratégia onde se enquadram as orientações para os sistemas de ensino superior europeu é a Estratégia de Educação e Formação 2020¹ que define uma nova agenda da União Europeia para o Ensino Superior que foi adotada pela Comissão Europeia em 2017 onde estão definidos conjunto de objetivos principais para a cooperação europeia em matéria de ensino superior:

- Combater futuras inadequações de competências e promover a excelência no desenvolvimento de competências;
- Criar sistemas de ensino superior inclusivos e ligados;
- Assegurar que as instituições de ensino superior contribuem para a inovação;
- Apoiar sistemas de ensino superior eficazes e eficientes.

É importante pensarmos o papel do ensino superior no contexto dos novos desafios e finalidades a que a União Europeia se propõe enfrentar, em particular, o papel da educação a distância.

Em 1996, Alan Tait publicava um artigo onde apresentava uma análise da Educação Aberta e a Distância na União Europeia durante os anos de 1985 e 1996. Desta sua análise Tait (1996) conclui que de uma entrada tímida nos documentos políticos da União Europeia em 1985, a Educação Aberta e a Distância passou a ser considerada, 10 anos depois, como sendo fundamental no reforço do papel que a educação e a formação desempenham no sucesso económico e na competitividade da União Europeia.

Também Hodgson (2002) analisou o impacto que o discurso sobre as tecnologias tem na Europa, concluindo que conceitos próximos da educação a distância, como o e-learning, estão cada vez a ocupar um lugar de maior destaque na retórica política da União Europeia.

A internacionalização do ensino superior tem sido uma das bandeiras emblemáticas da União Europeia desde os anos 90. Quer através de processos que facilitem a mobilidade de estudante se o reconhecimento de graus académicos na Europa (Processo de Bolonha), quer no sentido do estabelecimento de parcerias interinstitucionais que facilitem a cooperação entre instituições de ensino superior. Cada vez mais se verifica um movimento de pressão para a internacionalização destas instituições, que muitos referem como uma tendência para “desnacionalização” do ensino superior na Europa (Teichler, 1999). A Educação Aberta e o Acesso Aberto são outra das bandeiras discursivas da União Europeia, promovendo a flexibilidade e o acesso de todos à educação e formação, numa perspetiva de aprendizagem ao longo da vida.

Em Portugal, desde 2006 que têm ocorrido transformações importantes no sistema de ensino superior. Desde logo, com a adoção do Processo de Bolonha neste ano. Mas vejamos um pouco, aquilo que Antunes (2017) sintetiza como os principais traços da trajetória do ensino superior português e da sua evolução:

- Nos anos 1999/2000 a expansão rápida e tardia;
- De 2000 a 2005 a expansão da resposta pública e a redução da oferta do sector privado;
- O aumento das taxas reais de escolarização de 2010 a 2015;
- A adoção do processo de Bolonha a partir de 2006;
- As políticas europeias, o aumento da emigração e a “fuga de cérebros” a partir de 2011 até 2015.

A autora realça ainda que, já em 2007 no relatório da OCDE sobre “Exames das políticas nacionais de educação: a educação terciária em Portugal” revelava uma tendência para considerar o ensino superior como uma vertente da política económica. Nessa linha, verificou-se que a partir de 2011, com a instalação da crise financeira e a consequente quebra orçamental se verificou a degradação do trabalho académico” (Antunes, p. 177).

Em 2017, 361.943 estudantes portugueses estão matriculados no ensino superior. Em 2016 os dados indicavam que 34,6% da população entre os 30 e os 34 anos, tem como nível de escolaridade o ensino superior. Esta percentagem está, ainda, a baixo da média da União Europeia (28 países) cuja taxa é 39,1%. Esta evidência deve-se, em grande medida, ao facto de nos últimos anos ter ocorrido uma estagnação devido à recessão económica que Portugal viveu com a presença da troika e o apoio financeiro externo providenciado pelo Banco Central Europeu, pelo Fundo Monetário Internacional e pela Comissão Europeia.

Verificamos assim, que as reformas no sistema de ensino superior português têm vindo a sofrer sérias alterações impulsionadas por agências internacionais, em grande medida protagonizada pela União Europeia que despoletaram uma série de novas reformas.

No ano de 2017, por encomenda do governo português, a OCDE publica um relatório sobre o ensino superior português evidenciando alguns aspetos a melhorar, nomeadamente: a percentagem do PIB dedicada a este sistema de ensino tem de duplicar nos próximos 12 anos de modo a atingir os objetivos europeus; Portugal tem, assim, de investir mais e tem de definir uma estratégia que permita articular e ter impactos dos resultados da investigação e da inovação produzidas no ensino superior no desenvolvimento estratégico do país; é preciso valorizar mais os profissionais, a sua qualificação, bem como a qualificação dos portugueses, no geral; é preciso criar canais de acesso dos alunos provenientes do ensino profissional ao ensino superior, etc.

A POLÍTICA PORTUGUESA DE EDUCAÇÃO A DISTÂNCIA NO ENSINO SUPERIOR E O CASO DA UNIVERSIDADE ABERTA

Atualmente, o ensino superior na Europa (e no mundo) é caracterizado por uma proliferação de iniciativas e programas de educação a distância, que procuram captar estudantes não tradicionais e estudantes além-fronteiras. As universidades abertas são, por excelência, as pioneiras e as referências óbvias para a prática do ensino a distância, em rede, digital, nomeadamente em e-learning. Seria, então, de esperar que a especificidade das universidades abertas estivesse consagrada nos instrumentos de regulação das políticas nacionais, mas nem sempre assim acontece. Vejamos o caso português.

“Envolvidas em processos de mudança, frequentemente justificados por políticas difusas e medidas instrumentais avulsas, as instituições do Ensino Superior, ainda muito marcadas por uma cultura educativa tradicional e elitista, confrontam-se com a urgência de reinventarem o seu papel científico, social e educativo” (Caeiro e Aires, *Jornal Público*, 2018).

Uma das orientações importantes da União Europeia para o ensino superior dos seus estados-membros, nomeadamente o ensino superior português em matéria de educação a distância, prende-se com a “abertura da educação”. Em 2013 a Comissão Europeia publica uma comunicação intitulada “Opening up Education: Innovative Teaching and Learning for All through New Technologies and Open Educational Resources”. Neste documento é apresentado e discutido um conjunto de condições através das quais o ensino superior deverá ser desenvolvido para promover as oportunidades de aprendizagem que as tecnologias de informação oferecem. Outra mensagem presente nesta comunicação é que na Europa deverá existir um enquadramento político que estimule a introdução de práticas inovadoras de ensino e aprendizagem nas universidades e noutros espaços de educação e formação.

Em 2016 é publicada outra comunicação da Comissão Europeia intitulada “New Skills Agenda for Europe – Working Together to Strengthen Human Capital, Employability and Competitiveness”. Neste documento defende-se claramente que a aquisição e desenvolvimento de competências são essenciais para a modernização dos mercados de trabalho, sendo que uma das vias para atingir este objetivo é a aprendizagem ao longo da vida através da educação aberta. Foram assim estabelecidas novas prioridades para a Estratégia de Educação e Formação 2020, sendo que uma das prioridades é a educação inovadora e aberta.

Com estas orientações a Comissão Europeia lança um conjunto de estímulos e conceitos orientadores da ação das instituições de ensino superior tais como educação em rede, educação aberta, educação online, cursos massivos e abertos, recursos educacionais abertos, etc.

Portugal tem vindo a assistir, nos últimos anos, por parte das instituições de ensino superior a várias iniciativas relacionadas com a educação a distância organizadas de forma avulsa e não integradas ou articuladas com estratégias políticas ou institucionais. Do ponto de vista governamental, não existe ainda regulamentação própria para o ensino superior a distância. Do ponto de vista institucional, muitas universidades portuguesas têm vindo a desenvolver ofertas formativas a distância, em particular na modalidade e-learning, mas sem qualquer suporte pedagógico definido, nem mesmo uma estratégia institucional para o ensino a distância. O único propósito é a captação de um maior público, em particular os estudantes de países de expressão portuguesa sendo que, na prática, as ofertas consubstanciam-se apenas na disponibilização de um conjunto de recursos numa plataforma de gestão de recursos online.

Do ponto de vista político, verifica-se uma total ausência de coordenação e regulamentação do ensino superior a distância. À margem de tudo isto, e numa tentativa constante de sobrevivência num sistema completamente adaptado ao ensino presencial, a Universidade Aberta portuguesa cumpre 30 anos de existência em 2018. Criada em 1988, a Universidade Aberta portuguesa assume-se como uma referência no panorama europeu e internacional, em grande medida devido ao desenvolvimento do seu modelo e das suas práticas pedagógicas, além de outras vertentes. Desde 2007/2008 que a Universidade Aberta aplicou um modelo pedagógico orientado para o ensino em e-learning onde as atividades estão centradas no estudante, com base nos princípios da colaboração e da flexibilidade. Isto levou a uma profunda reorganização não só a nível pedagógico, como do ponto de vista orgânico, exigindo que todos os docentes obtivessem formação pedagógica específica. Como resultado a Universidade Aberta evoluiu, desenvolveu a sua oferta pedagógica, chegou a novos públicos, criou polos físicos de apoio aos estudantes em Portugal, e em alguns países de língua portuguesa. Assume-se como uma referência a nível europeu e mundial.

A única universidade pública portuguesa com ensino a distância online construiu uma memória histórica de 30 anos. A sua estrutura, a sua cultura organizacional, o seu modelo pedagógico, os seus estudantes, são características que a distinguem de todas as universidades de ensino superior portuguêsas. Os seus estudantes, maioritariamente adultos inseridos no mercado de trabalho, de

acordo com estudo “Resultados do questionário aos percursos laborais e de vida dos licenciados da UAb», revelaram que estão muito satisfeitos com o impacto do diploma quer na esfera pessoal, quer na esfera social e profissional das suas vidas.

Em termos nacionais, a Universidade Aberta, tem vindo a colaborar com várias instituições de ensino superior portuguesas no sentido de dar formação para a docência online, o que comprova a larga experiência e reconhecimento desta instituição.

Mas qual o papel da Universidade Aberta, a única instituição de ensino superior pública a distância em Portugal, no enquadramento político atual?

A resposta pode ser encontrada nas palavras de Domingos Caeiro e Luísa Lebres Aires ao afirmarem que “se, por um lado, a EaD se associa aos ideais de democracia, coesão social, igualdade de acesso à Educação ou da Aprendizagem ao Longo da Vida, os setores mais conservadores e grande parte das políticas que têm adotado têm sistematicamente ignorado o valor da EaD no quadro de mudança do Ensino Superior, traduzindo-se esta postura em silêncios ou em más decisões pautadas por uma discriminação negativa”. (Caeiro e Aires, *Jornal Público*, 2018).

Atualmente, a lei portuguesa não consagra formalmente o ensino a distância no panorama do ensino superior português. Isto quer dizer que, mesmo ao nível da acreditação de cursos, a agência responsável por esta função, avalia segundo os mesmos indicadores o ensino presencial e o ensino a distância.

Estes são alguns dos muitos constrangimentos que a Universidade Aberta portuguesa enfrenta atualmente. Mas o que se passará nos restantes países europeus e nas suas universidades de ensino a distância?

REFLEXÕES FINAIS, NOVAS QUESTÕES E UMA PROPOSTA DE INVESTIGAÇÃO

A resposta a esta questão implica um conjunto de reflexões e consequentes investigações que nos permitam um olhar holístico sobre um fenómeno multifacetado, com várias influências a vários níveis num contexto que se estende à escala global e que coloca grandes desafios aos sistemas de educação e formação.

A *globalização económica* trouxe à educação novas pressões ao nível da sua relação com o trabalho, visto que as lógicas neoliberais exigem uma maior e melhor formação de mão-de-obra qualificada, introduzindo lógicas de eficácia e de qualidade, de acordo com leis de concorrência e competitividade. Por outro lado, para além de formar cidadãos e trabalhadores, a educação formal e não formal tem agora de formar consumidores. Isto originou uma tendência para

considerar a educação como uma mercadoria, um produto de troca que tem de ser vendável com maior eficácia ao menor custo, reduzindo o papel do Estado e introduzindo lógicas de avaliação e de comparabilidade.

A *globalização política* trouxe novos constrangimentos e pressões para a autonomia os Estados-Nação, obrigando-os a assumir um papel de reguladores ou mediadores, ao mesmo tempo que alargou a arena de decisão política a outros agentes que implicitamente ou explicitamente participam no processo de formulação da política educativa a vários níveis e sob diversas formas. Por outro lado, esta globalização política enfraqueceu a noção de cidadão como identidade nacional, para introduzir outras cidadanias como a cidadania global, ou a cidadania europeia, no caso da União Europeia. A *globalização cultural* trouxe uma tendência para a homogeneização e para a estandardização e ao mesmo tempo uma fragmentação cultural que tornou mais evidentes os confrontos entre a chamada cultura global e as culturas locais. É o chamado multiculturalismo que aproxima culturas distintas construindo um mosaico cultural onde se confrontam valores e crenças diversificados, o que traz à educação novos desafios como o respeito pela diversidade e pela diferença do outro.

Existe algum consenso sobre as influências neoliberais na esfera da educação por ação das organizações internacionais que impõem uma agenda educativa baseada em avaliações, financiamentos e estandardizações.

Alguns autores falam de uma crescente internacionalização das políticas educativas (Seixas, 2001) através de fenómenos de padronização e estandardização (Schriewer, 2000) apoiados por estas agendas globalmente estruturadas. Associados à globalização temos envolvidos no processo de formulação e implementação das políticas, outros atores que operam a outros níveis e que podem influenciar o sentido das políticas.

O campo de investigação das políticas educativas, neste contexto, torna-se um campo extremamente complexo, visto ser uma arena de decisão constituída por vários níveis e onde intervêm diversos atores quer na formulação quer na implementação da política.

Dada esta complexidade, julgamos ser pertinente introduzir algumas definições de política, para compreendermos melhor os processos de produção da política e os novos contornos que tem vindo a assumir nos últimos anos.

Hoje em dia, podemos encontrar essencialmente duas tendências para conotar o termo política. Para uns, a política é a ciência normativa, conceptualizada como um programa de ação ou um conjunto de orientações que determinam como se deve proceder em certas circunstâncias particulares. Para outros, é a ciência do poder onde se analisam as relações que se estabelecem em torno de interesses que geram lutas pelo poder.

Teodoro (2003) conclui que, o que estas duas definições partilham, é a ideia de que a política é um conjunto heterogêneo de elementos que envolve prescrições e orientações, compromissos, descontinuidades e omissões que importam conhecer. Ou seja, a política não é mais do que “o resultado, sempre provisório, de um processo de negociação assimétrico entre grupos e forças económicas, políticas e sociais, potencialmente conflituais” (2003, p. 14).

Recorrendo a Ball (2006) consideramos fundamental entender a política não apenas como um produto, mas também como um processo, ou seja a política encarada não apenas como a afirmação de valores e estratégias organizacionais e operacionais (produto), mas também como a capacidade de operacionalizar esses valores (processo).

Tendo em conta esta conceção de política apresentada como a capacidade de operacionalizar valores dentro de ambientes sociopolíticos particulares, entendemos o conceito de política como um produto (afirmação textual de valores e princípios) e um processo (o poder para formular afirmações textuais em práticas operacionais), onde diversos atores a diversos níveis conferem diferentes significados.

Portanto, embora existam discursos dominantes que tentam impor uma certa ordem de ideias e uma forma de pensar, existem também outros discursos discordantes e contraditórios que não podem ser excluídos das arenas de implementação política. Mas estes discursos são importantes para se conhecerem e analisarem pois eles espelham ideologias dominantes, regimes e crenças que ajudam a compreender a realidade social.

No contexto da União Europeia, verificamos que a economia baseada no conhecimento se tornou numa tendência e numa força bastante influente na política deste espaço político-económico, onde os sistemas educativos são instrumentos importantes para atingir este objetivo. As políticas educativas ligadas à economia do conhecimento constituem um discurso sobre a educação global do momento que circula sem referências ao contexto (Ozga e Lingard, 2007). Este discurso político promove uma agenda para a educação que uma série de ações e programas baseados na definição de objetivos comuns, avaliação por pares, competição, *accountability* e promoção de qualidade, que atuam como forças e processos de homogeneização.

No entanto, estas agendas globais, de acordo com Ozga e Lingard (2007), podem ser recontextualizadas e moldadas de acordo com contextos históricos, culturais, sociais, políticos e económicos particulares de cada Estado-nação.

Como vimos anteriormente, o ensino superior português tem vindo a ser alvo de constantes transformações impulsionadas por instrumentos de regulação política supranacional, como é o caso da União Europeia. No entanto, embora

se proliferem os conceitos como a Educação em Rede, a Educação Aberta, a Educação Digital permanecem, ainda, situações de apatia e indefinição, como é a regulamentação política portuguesa da educação a distância. A discussão gerada em torno destes conceitos ainda não contaminou a opinião pública que se mantém um pouco desconfiada do ensino a distância. O governo português ainda pouco ou nada faz para inverter esta situação, esquecendo o papel e a importância do ensino a distância na sociedade atual.

As orientações supranacionais da União Europeia para o ensino superior influenciaram profundas alterações no sentido uniformizar e facilitar o reconhecimento de graus e estimular a mobilidade, apelando à competitividade e ao aumento das qualificações. Neste enquadramento legitimam-se algumas opções políticas e esquecem-se outras.

Considerando a situação portuguesa e a ausência de regulação política para a educação a distância no ensino superior, seria importante investigar o panorama político de outros países desta união. Será a situação portuguesa relativa à ausência de enquadramento legal para a educação a distância no ensino superior única e exclusiva nesta união de países? Nos países que têm estratégias políticas e enquadramentos legais definidos para a educação a distância, nomeadamente no ensino superior, como estão a operacionaliza-los? Que significados e papéis atribuem à educação a distância no ensino superior?

Com base nestas questões, propomos desenvolver uma investigação com base num modelo de análise da política que demonstre a sua complexidade, partindo do princípio que a direção estratégica deriva de uma agenda globalmente estruturada, mas que vai sendo reformulada à medida que é traduzida em princípios organizacionais e práticas operacionais.

Em trabalhos anteriores (Neves, 2009) procurámos analisar e comparar estratégias políticas de Aprendizagem ao Longo da Vida (ALV) em vários países da União Europeia. Concluímos que existe uma diversidade de estratégias políticas de ALV nos países analisados, muito influenciadas pelos contextos históricos, económicos, sociais, políticos e culturais donde emergem, nem sempre convergentes com a matriz discursiva da União Europeia.

Verificando a situação portuguesa no que respeita ao ensino superior a distância e o seu vazio legal, seria importante perceber como estão outros países europeus a desenvolver as suas políticas de educação a distância para o ensino superior e quais os significados que vão reintroduzindo nessas políticas. A proposta de investigação consubstancia-se, numa primeira fase, numa análise descritiva de vários contextos de educativos onde pretendemos analisar alguns dados estatísticos e indicadores que nos permitam caracterizar a performance dos sistemas educativos nacionais de alguns países europeus, no que respeita

ao ensino superior; posteriormente propomo-nos analisar o ambiente político que caracteriza a educação a distância de cada país. Nessa fase iremos identificar as agendas e as principais iniciativas dos governos dos países analisados e que estratégias políticas definem para a educação a distância no ensino superior, procurando descrever as principais características dos documentos políticos enquadreadores dessas estratégias; finalmente tentaremos desenvolver uma análise comparativa das estratégias de educação a distância no ensino superior presentes nos documentos políticos e dos aspetos estruturais que dizem respeito à educação a distância nos países analisados.

O objetivo dessa investigação será a comparação das estratégias políticas de educação a distância no ensino superior de alguns países europeus a partir dos dados recolhidos da análise de conteúdo dos documentos políticos. Nesse sentido, iremos proceder à justaposição dos dados recolhidos para cada categoria de análise para que possamos tecer algumas comparações e examinar algumas semelhanças e diferenças resultantes da justaposição. Depois da justaposição, segue-se a comparação, onde se examinam as diferenças e as semelhanças. Nesta fase, para além da união entre os elementos a comparar acrescenta-se um outro elemento que é o critério que, segundo o qual, fazemos a comparação. Segundo Pedró e Velloso (1991), a qualidade de um bom trabalho de comparação depende da consistência e da qualidade deste critério. O critério de comparação é a estrutura teórica que permite a quem compara emitir juízos de valor acerca das similaridades e das diferenças dos factos ou fenómenos comparados. Finalmente teremos a interpretação, onde iremos procurar estabelecer relações entre os elementos que recolhemos sobre as estratégias de educação a distância no ensino superior e os fatores sociais, culturais, históricos e económicos de cada país. Com isto pretendemos tecer elações e conclusões, produzindo um novo conhecimento.

Através deste plano de trabalho, procurar-se-á desenvolver uma análise comparativa em relação à implementação de estratégias políticas de educação a distância em alguns países e as orientações gerais da União Europeia para esta área. Tentaremos, também, perceber se as dinâmicas de educação a distância desenvolvidas em cada país espelham mais a influência das orientações da União Europeia, ou se evidenciam mais influências nacionais, ou de outra ordem.

Com esta proposta de investigação terminamos esta reflexão reconhecendo que é importante conhecer diferentes realidades políticas nacionais para compreender a natureza dinâmica e complexa dos processos políticos. Mesmo numa configuração política singular, como é o caso da União Europeia, convivem diferentes interpretações e práticas de orientações supranacionais. Conhecer os contextos numa perspetiva histórica, económica, social e cultural pode-se revelar fundamental para compreender a opção pela ausência ou não de

políticas definidas para algumas áreas da educação, como é o caso da educação a distância.

Os contributos desta proposta de investigação que aqui deixamos, serão brevemente divulgados, acreditando que poderão desvendar alguns dos sentidos para as diferentes opções políticas orientadas para a educação a distância no ensino superior.

REFERÊNCIAS

Abrantes, P. (coord.) et al. (2016). **Resultados do questionário aos percursos laborais e de vida dos licenciados da UAb**. Lisboa: Universidade Aberta. Disponível em: https://repositorioaberto.uab.pt/bitstream/10400.2/4997/1/Relatorio_Percursos%20Diplomados%20UAb_jan2016.pdf

Afonso, A. J. (1998). **Políticas Educativas e Avaliação Educacional: para uma análise sociológica da reforma educativa em Portugal 1985-1995**. Braga: Universidade do Minho.

Antunes, F. (2006). Governação e Espaço Europeu de Educação: Regulação da educação e visões para o projecto “Europa”. **Revista Crítica de Ciências Sociais** (75), 63-93. Disponível em: <https://repositorium.sdum.uminho.pt/bitstream/1822/24468/1/RCCS%2075%20FAntunes.pdf>

Antunes, F. (2017). Uma trajetória singular? Apontamentos sobre europeização, privatização e especificidades do ensino superior português. **Revista Eletrônica de Educação**, v.11, n.1, 165-184. Disponível em: <http://www.reveduc.ufscar.br/index.php/reveduc/article/view/2096>

Ball, S. (2006). **Education policy and social class**. London and New York: Routledge.

Barroso, J. (2003). Regulação e desregulação nas Políticas Educativas: tendências emergentes em estudos de educação comparada. In J. Barroso (Ed.), **A Escola pública – regulação, desregulação, privatização**. Porto: Edições ASA.

Caeiro, D. & Aires, L. (2018). **Democracia, Ensino Superior e novos públicos: a educação a distância**. Artigo de opinião publicado no Jornal Público dia 22 de fevereiro de 2018. Disponível em: <https://www.publico.pt/2018/02/22/sociedade/opiniao/democracia-ensino-superior-e-novos-publicos-a-educacao-a-distancia-1804015>

Hodgson, V.E. (2002), The European Union and e-learning: an examination of rhetoric, theory and practice. **Journal of Computer Assisted Learning**, 18: 240–252. Doi:10.1046/j.0266-4909.2002.00236.x

Ioannidou, A. (2007). A Comparative Analysis of New Governance Instruments in the Transnational Educational Space: a shift to knowledge-based instruments? **European Educational Research Journal**, 6, 336-347. Disponível em: <http://journals.sagepub.com/doi/pdf/10.2304/eeerj.2007.6.4.336>

Neves, C. (2009). **Estratégias de aprendizagem ao longo da vida na União Europeia: análise crítica e comparativa das estratégias de aprendizagem ao longo da vida de cinco estados-membros**. Tese de Doutoramento. Monte da Caparica: FCT/UNL.

Nóvoa, A. (1998). **Histoire et Comparaison. Essais sur l'Éducation**. Lisboa: Educa.

Nóvoa, A., & M. Lawn (Coords), (2005). **L'Europe Réinventée. Regards Critiques sur l'espace européen de l'éducation**. Paris: L'Harmattan.

Ozga, J. & Lingard B. (2007). Introduction: reading education policy and politics. In B. Lingard & J. Ozga (Eds.), **The RoutledgeFalmer Reader in Education Policy and Politics**. London and New York: Routledge.

Pedró, F. & A. Velloso (1991). **Manual de Educación Comparada**. Barcelona: PPU.

Schriewer, J. & A. Nóvoa (2000). **A difusão mundial da escola: Alunos - professores - currículo – pedagogia**. Lisboa: Educa.

Seixas, A. M. (2001). Políticas Educativas para o Ensino Superior: A globalização neoliberal e a emergência de novas formas de regulação estatal. In **Transnacionalização da Educação. Da crise da Educação à “Educação” da crise**. Porto: Edições Afrontamento.

Tait, A. (1996). **Open and distance learning policy in the European Union 1985–1995**. Higher Education Policy. September 1996, Volume 9, Issue 3, pp 221–238. Doi: [https://doi.org/10.1016/S0952-8733\(96\)00014-1](https://doi.org/10.1016/S0952-8733(96)00014-1)

Teichler, U. (1999). **Internationalisation as a challenge for higher education in Europe**. Tertiary Education and Management Vol. 5, Iss. 1, pp 5-23: Doi: <https://doi.org/10.1080/13583883.1999.9966978>

Teodoro, A. (2003). **Globalização e Educação. Políticas Educacionais e novos modos de governação**. Porto: Edições Afrontamento.

CLÁUDIA NEVES é doutorada em Ciências da Educação pela Faculdade de Ciências e Tecnologia da Universidade Nova de Lisboa. Desde 2010 é professora auxiliar na Universidade Aberta. E-mail: claudia.neves@uab.pt

Recebido em março de 2018

Aprovado em abril de 2018

Mapeamento das tendências de investigação em Educação a Distância e Elearning, na década 2004-2013: estudo exploratório no contexto português

Mapping of research trends in Distance Education and E-learning, in the decade of 2004-2013: an exploratory study in the Portuguese context

Mapeo de las tendencias de investigación en Educación a Distancia y Elearning en la década 2004-2013: un estudio exploratorio en el contexto portugués

LINA MORGADO
ANGELINA COSTA

Resumo: O ensino superior vive complexos momentos de mudança à escala mundial. O desenvolvimento exponencial das tecnologias e, consequentemente, da educação a distância e do elearning, os novos públicos que têm acesso a este nível de ensino, o facto de ser, pela sua natureza, um espaço de inovação na relação e construção do conhecimento, os desenvolvimentos científicos, concretamente na área da educação e das tecnologias, são fatores que têm feito emergir necessidades de análise, de avaliação e de reflexão da produção científica, tornando-as tarefas substanciais da comunidade académica. Com este artigo pretende-se esboçar alguns cenários de futuro na educação a distância e elearning, no ensino superior, olhando para a situação de Portugal no contexto europeu. Foram definidos três momentos de investigação. Num primeiro momento, pretende-se delinear o estado da arte da investigação sobre educação a distância e elearning, no ensino superior, mas ir para além dele, num segundo momento, convocando a discussão e a reflexão dos protagonistas no processo. Num terceiro momento, pretende-se confrontar as perspetivas nacionais com as perspetivas de especialistas europeus neste domínio. Os resultados que agora se apresentam constituem ainda um trabalho em progresso e por isso com resultados preliminares e parciais da primeira fase de investigação.

Palavras-chave: educação a distância, elearning, ensino superior, investigação, gestão, inovação

Abstract: Higher education experiments complex moments of change to a worldwide extent. With the exponential development of technology and, therefore, the distance education and learning, where a new public has access to this level of education. Other factors like being, by its nature, a space for innovation in the relationship and construction of knowledge, scientific developments, particularly in education and technology, contribute to emerging needs analysis, evaluation and reflection of the scientific production, making it the substantial tasks of the academic community. This study aims to outline scenarios of future in distance education and e-learning, in higher education, looking at Portugal's position in the European context. It has been defined three stages of the investigation. Initially, it is intended to outline the state of the art of research on distance education and e-learning, in higher education, but

go beyond, in a second moment, summoning discussion and reflection of the protagonists in the process. Thirdly, the prospects of national and European perspectives of specialists in this field will be faced up. Still, in the research process, we present here the global design of the study and preliminary and partial results of phase one of the research.

Keywords: distance education, e-learning, higher education, research projects, management, innovation

Resumen: La enseñanza superior vive complejos momentos de cambio a escala mundial. El desarrollo exponencial de las tecnologías y, por consiguiente, de la educación a distancia y del elearning, los nuevos públicos que tienen acceso a este nivel de enseñanza, el hecho de ser, por su naturaleza, un espacio de innovación en la relación y la construcción del conocimiento, los desarrollos científicos, concretamente en el ámbito de la educación y de las tecnologías, son factores que han hecho emerger necesidades de análisis, de evaluación y de reflexión de la producción científica, haciéndolas tareas sustanciales de la comunidad académica. Con este artículo se pretende esbozar algunos escenarios de futuro en la educación a distancia y e-learning en la educación superior, mirando la situación de Portugal en el contexto europeo. Se definieron tres momentos de investigación. En un primer momento, se pretende delinear el estado del arte de la investigación sobre educación a distancia y elearning, en la enseñanza superior, pero ir más allá de él, en un segundo momento, convocando la discusión y la reflexión de los protagonistas en el proceso. En un tercer momento, se pretende confrontar las perspectivas nacionales con las perspectivas de expertos europeos en este ámbito. Los resultados que ahora se presentan constituyen todavía un trabajo en progreso y por ello con resultados preliminares y parciales de la primera fase de investigación.

Palabras clave: educación a distancia, elearning, enseñanza superior, investigación, gestión, innovación

INTRODUÇÃO

Mais de uma década após a *Declaração de Bolonha* na Europa, e das alterações exigidas pelo processo de mudança estrutural e funcional que se lhe seguiu, o ensino superior continua a viver momentos difíceis de mudança no espaço europeu, e concretamente em Portugal.

O desenvolvimento exponencial das tecnologias e, consequentemente, da educação a distância e do elearning, bem como os novos públicos que têm acesso a este nível de ensino, colocam desafios geradores de inseguranças, de incertezas e de resistências em docentes e estudantes que se cruzam com expectativas, entusiasmo e desejo de inovação.

A confluência das novas necessidades de aprendizagem ao longo da vida com as inovações tecnológicas na comunicação a distância têm pressionado as instituições do ensino superior, obrigando-as a dar resposta a novas necessidades

e exigências. No entanto, a última década tem sido marcada por factos como uma compreensão teórica insuficientemente alargada e coerente das práticas em educação a distância e elearning, por dificuldade em encontrar sentido no leque de possibilidades que se abrem para tornar a aprendizagem mais eficaz e na confusão concetual resultado da emergência vertiginosa de novas terminologias (virtual, aberta, distribuída, a distância), novas tecnologias e novas audiências.

Os processos de implementação das tecnologias digitais na educação têm-se mostrado mais complexos do que era inicialmente esperado e as vantagens da sua utilização não parecem ser claramente evidentes e fundamentadas (ANDERSON, DRON, 2011; GURI-ROSENBLIT, GROS, 2011; GUYER, AYDOGDU, 2016). As expectativas criadas nos anos 90 face à aprendizagem mediada por tecnologias, nomeadamente as que preconizavam a transformação radical dos processos de ensino-aprendizagem e as de que o domínio e controlo deste processo passaria dos docentes para os estudantes, não parecem ter sido completamente concretizadas. Por outro lado, este campo científico denota ainda imaturidade, que se expressa, por exemplo, na confusão terminológica, consequência de poder considerar-se um campo relativamente recente e, portanto, com limites ainda pouco precisos (e.g. SANGRÀ, *et al.*, 2011).

Apesar das tentativas de definir claramente os conceitos em causa (*Idem, Ibidem*), parece ser impossível, neste momento, encontrar uma definição consensual. Um dos fatores marcantes que contribui para este facto é emergência de novos termos à medida que novas tecnologias e ferramentas se vão desenvolvendo. Outro deles é a distinção difusa dos conceitos de educação a distância e de elearning, utilizados, com alguma frequência, como sinónimos. A confusão terminológica tem impacto nos resultados da investigação e, uma vez que a distância não é um critério para definir elearning, parece importante que, nas situações de investigação, seja claramente identificado o contexto em que ocorre (se em educação a distância se em ensino presencial).

Por outro lado, as questões relacionadas com as gerações de educação a distância têm tido alguma reflexão no contexto das práticas institucionais, tendo-se deslocado o seu foco de uma relação centrada nas tecnologias como foi referido por GOMES (2003) e MORGADO (2004) para uma relação mais focada nas *pedagogias* (ANDERSON, DRON, 2012).

Também o conceito de educação a distância tem experimentado interpretações diversas e ambíguas. Há mais de uma década que se tornou visível a entrada da educação a distância numa era pós-moderna, caracterizada por grande diversidade de meios, resultado da evolução surpreendente e vertiginosa, num curto espaço de tempo, das tecnologias da comunicação (GARRISON, 2000). Novos conceitos e formas de relação e de construção do conhecimento estão em

discussão e na ordem do dia como os de «flexibilidade» ou de «abertura» (BATES, 2008). Daqui emergiram novas concepções a que não é estranha uma mudança de paradigma consubstanciada na designação de «educação a distância» em vez de «ensino a distância» (GARRISON, 2003).

Por exemplo, em 2006, a Universidade Aberta, em Portugal, definia o seu modelo pedagógico (PEREIRA, QUINTAS, MORGADO, AMANTE, BIDARRA, 2007), no qual, através de quatro princípios, aprendizagem centrada no estudante, flexibilidade, interação e inclusão digital, se desenha uma «Universidade para o futuro», concebida como «uma instituição permanentemente ligada (...) ao mundo, a todo ele (...) um polo potenciador e dinamizador (...) onde cada um pode encontrar e encontrar-se na construção do conhecimento (...) [que] não se restringe a fornecer informação aos seus estudantes, (...) [mas que se abre] a que estes convoquem a si a construção do saber, partilhando os seus mundos (PEREIRA *et al.*: 4).

O desenvolvimento tecnológico acima referido permitiu um salto qualitativo no desenvolvimento da educação a distância, nomeadamente nas instituições tradicionais do ensino superior. Com uma procura em crescendo do ensino superior (neste momento refreada pela conjuntura económica à escala global) este novo sistema de gestão das aprendizagens entrou na maior parte destas instituições apesar de configurado em moldes semelhantes aos do ensino presencial. Mas os últimos anos trouxeram contribuições teóricas e reflexivas que exprimem um novo paradigma, recuperando modelos socioconstrutivistas que se concretizam, por exemplo, no quadro conceptual do conectivismo (SIEMENS, 2004; BROUNS *et al.*, 2017) e nas práticas dos *Massive Open Online Courses* (MOOC).

Relativamente à investigação neste domínio, estudos de meta-análise (e.g. MEANS *et al.*, 2009) apontam debilidades como o tamanho insuficiente das amostras ou o eventual enviesamento dos resultados pela dupla assunção do papel de investigador e de interveniente na situação, sem metodologia apropriada. A estas fragilidades podem acrescentar-se dificuldades em conduzir estudos longitudinais sobre o impacto das tecnologias ou, pelo menos, ter em consideração períodos de tempo mais alargados, ou ainda sair da estrutura convencional de testar o impacto de determinada aplicação/ferramenta.

BATES (2005; 2015) afirma que embora a quantidade de investigação neste campo seja considerável, vários estudos apontam para fragilidades na sua qualidade. A circunstância de, maioritariamente, estar baseada num único caso, ser descritiva e qualitativa e não poder contribuir para um quadro teórico sólido, tornam a generalização difícil ou impossível. Mas apesar dessas limitações, começa a emergir um conjunto de resultados que já permitem identificar orientações consistentes para o estabelecimento de práticas de educação a distância e elearning

bem-sucedidas (BATES, 2017). A questão que aqui merece destaque é que, muitas vezes, os decisores institucionais desconhecem esses dados, o que pode contribuir para explicar o facto de tantas iniciativas neste domínio falharem ou não terem os resultados desejados e/ou esperados.

Analisando a qualidade e coerência dos estudos neste campo, GURI-ROSENBLI e GROS (2011) apresentam quatro áreas de investigação prioritárias no momento atual: a) administração e gestão, b) infraestruturas tecnológicas, c) pedagogia e d) contexto social. Estas áreas deveriam ser cruzadas com três níveis de análise: micro, meso e macro, defendendo a ideia de que o elearning é um campo científico complexo e multidimensional, e que mudanças numa área ou num nível afetam necessariamente os outros. Daí a necessidade de um modelo concetual que represente esta complexidade e oriente a investigação.

Parece importante então salientar duas ideias-chave: a dificuldade em encontrar uma visão estratégica, ao nível macro (aliás, o nível mais negligenciado de investigação), que oriente as políticas nacionais neste domínio e a dificuldade em ter uma visão clara da relação custos-benefícios de implementação das tecnologias na educação. Neste caso, a implementação das tecnologias deve demonstrar ser um valor acrescentado inequívoco e não apenas por serem «inovadoras» ou por «estarem na moda».

Neste momento, pelo menos duas tendências internacionais da educação a distância e elearning merecem destaque, a saber, a emergência e a consolidação de processos de aprendizagem colaborativa em rede e a disseminação do uso de modelos mistos, b-learning, nas instituições tradicionais de ensino superior (HASAN, LAASER, 2010). Poderão estas tendências ser observadas no ensino superior português? Neste momento, todas as instituições de ensino superior têm algum modelo de ambiente virtual de aprendizagem. No entanto, as estratégias institucionais que fundamentam essas práticas e a sua expansão não parecem claras, nem tão pouco os fatores de sucesso a ter em consideração. A investigação, neste domínio, apresenta-se, normalmente, em duas categorias: estudos de caso e inquéritos por questionário (ACZEL *et al.*, 2006), o que parece insuficiente para essa fundamentação.

O ensino superior é, pela sua natureza, um espaço de inovação na relação com o conhecimento e na sua construção e difusão. O desenvolvimento científico, neste caso no âmbito da educação e das tecnologias, tem feito emergir necessidades de análise, de avaliação e de reflexão da produção científica, tornando-as tarefas importantes da comunidade académica.

Demonstra-se assim, a necessidade de melhor compreender o estado da arte da investigação em educação a distância e elearning, no ensino superior em Portugal, e de prospetivar os seus cenários de futuro.

ESTUDO EMPÍRICO

Este artigo apresenta parte dos resultados de um estudo mais vasto que pretende delinear cenários de futuro na educação a distância e elearning, no ensino superior, situando Portugal no contexto europeu. Apresentamos aqui apenas as questões de investigação e os objetivos relacionados com este artigo.

QUESTÕES DE INVESTIGAÇÃO E OBJETIVOS

A partir da questão de investigação mais geral: *Que cenários de futuro se desenham para o ensino superior, no domínio da Educação a Distância e Elearning, em Portugal?*, apresentamos neste artigo algumas das subquestões de investigação em análise neste estudo ainda exploratório: 1) Quais são as tendências da investigação em educação a distância e elearning, no ensino superior, em Portugal, na década 2004/2013? e 2) Como é que estas tendências se articulam com as políticas e as práticas no ensino superior, no domínio referido?

Os objetivos de investigação do estudo são os seguintes: a) delinear o estado da arte da investigação sobre educação a distância e elearning no ensino superior, na década 2004-2013 no contexto português; b) identificar perspetivas/perceções da comunidade académica face à investigação neste domínio e ao seu impacto na inovação e nas políticas de educação a distância e elearning no ensino superior; e c) contribuir para a história da educação a distância e elearning no ensino superior, em Portugal.

METODOLOGIA

DESIGN DO ESTUDO: FASE DE RECOLHA E ANÁLISE DE DADOS

A investigação empírica envolve três fases de recolha e de análise de dados mas neste artigo apenas será objeto de análise a primeira fase. Num primeiro momento irá confrontar os dados extraídos sobre o estado da arte da investigação sobre educação a distância e elearning no ensino superior, em Portugal, através de uma metodologia de *meta-análise*, com a perspetiva da comunidade científica sobre esse domínio, prospetivando cenários de futuro através da metodologia de *grupos de discussão*. Essas perspetivas serão contrastadas com as perspetivas de especialistas europeus neste domínio, através da metodologia de *delphi study*.

Assim, na primeira fase do estudo (Fase 1) foi realizada uma extensa e profunda análise documental da produção científica no domínio em causa,

no período de tempo considerado. Esta fase implicou uma meta-análise não convencional, ou seja, uma «meta-análise qualitativa», de acordo com a perspetiva de CARDOSO (2007; 2008; 2012) e de CARDOSO, ALARCÃO e CELORICO (2010; 2013). A meta-análise, conjunto de técnicas de análise quantitativa, tem sido utilizada mais frequentemente em domínios como o das ciências da saúde, em revisões sistemáticas da literatura para avaliar conjuntos de estudos independente com caráter quantitativo. Os estudos de revisão sistemática com recurso à meta-análise são frequentemente designados por estudos de meta-análise. Na sequência dos objetivos da investigação, será utilizado um estudo deste tipo, mas com um caráter qualitativo na medida em que se pretende abarcar, inventariar e analisar todos os tipos de estudos produzidos num horizonte temporal definido, dentro de uma temática abrangente, sujeitando os dados a procedimentos de análise de conteúdo e a procedimentos estatísticos descritivos.

Para esta fase, foram identificados os documentos que apresentavam investigação no domínio do nosso estudo. O seu conteúdo foi tratado através de categorias definidas, num processo que os agrupou e reconfigurou. Deste modo, foram realizadas as seguintes ações: a) identificação e recolha dos documentos a analisar; b) análise de conteúdo dos mesmos; c) sistematização da informação em base de dados, com consequente d) tratamento estatístico, que permitiu identificar tendências relativamente a critérios como tema, tipo de investigação e metodologia utilizada, técnicas/ferramentas de recolha dos dados, amostra, técnicas/ferramentas de análise dos dados e conclusões.

O corpus de análise foi constituído por todos os documentos que reportavam investigação desenvolvida em educação a distância e elearning no ensino superior, produzida em Portugal, num período de dez anos, 2004 a 2013, inclusive, sob o formato de dissertações de mestrado e de teses de doutoramento, publicações em periódicos, atas de conferências/seminários, obras completas e capítulos de obras.

PROCEDIMENTO

A recolha de dados começou pela identificação e registo dos documentos que apresentassem investigação sobre educação a distância e elearning no ensino superior, no período considerado, através de descritores de pesquisa como, por exemplo, «educação a distância», «elearning», «ensino superior» no Repositório Científico de Acesso Aberto de Portugal (RCAAP). Em algum momento, estes descritores foram ampliados, combinados ou substituídos como, por exemplo, «online», «b-learning», «educação a distância», «ensino a distância» ou «aprendizagem a distância», ou «elearning» por «e-learning».

O registo dos documentos foi realizado em ficha construída para o efeito, e preenchida para cada instituição de ensino superior na qual o documento foi publicado, o que possibilitou uma análise da produção científica por instituição de ensino superior.

Do total de documentos identificados, apresentam-se aqui apenas os dados relativos a uma amostra que compreende as dissertações de mestrado e teses de doutoramento após a defesa da prova. Assim, nesta amostra, foram identificados 97 documentos (cf. Quadro 1).

Posteriormente, foi construída uma base dados com a informação específica referente a cada documento, o que permitiu a extração da informação para posterior confronto e análise. Essa base organiza-se em cinco parâmetros fundamentais: tema, objetivos do estudo, quadros teóricos de referência, metodologias de investigação e contributos.

Na sequência deste levantamento e registo, e a partir de uma primeira análise que englobou, para cada documento, a) título; b) palavras-chave; c) resumo, foram identificadas sete categorias de codificação (cf. Quadro 2.) relativamente aos temas abordadas nos estudos que constituem o corpus de análise. Esta é, ainda, uma abordagem grosseira que carece de análise mais aprofundada, uma vez que não estão ainda extraídos todos os parâmetros atrás referidos.

RESULTADOS PRELIMINARES

Os resultados obtidos sobre a análise da produção científica nas instituições de ensino superior relacionadas com a temática em estudo, focada nas dissertações de mestrado e teses de doutoramento sintetiza-se no Quadro 1 que apresenta a distribuição por tipologia e ano de publicação. Verifica-se que são os anos de 2008, 2009 e 2011 e 2012 os anos com maior produção científica dedicada à investigação sobre a temática da educação a distância e elearning no ensino superior.

Numa primeira análise, pode observar-se um aumento progressivo, embora não constante, do número de investigações neste domínio, com um decréscimo substancial no ano de 2010, facto que carece de investigação complementar. No Gráfico 1., que a seguir se apresenta, podemos observar esta evolução em termos gráficos.

Quadro 1 - Número total de estudos por ano e por tipologia

Anos	Dissertação mestrado	Tese doutoramento	Total
2004	3	1	4
2005	3	2	5
2006	5	2	7
2007	4	4	8
2008	8	3	11
2009	12	2	14
2010	3	3	6
2011	10	8	18
2012	11	5	16
2013	3	5	8
Total	62	35	97

Gráfico 1 - Representação gráfica do número total de investigações por ano e por tipologia



Apresentam-se no Quadro 2, as categorias extraídas a partir dos temas investigados nos documentos analisados que constituíram esta amostra tendo sido cada uma delas previamente definida e descrita para a análise a efetuar.

No que respeita à categoria «Modelos Pedagógicos» incluiu-se, por exemplo, as investigações sobre propostas e modelos de elearning ou de b-learning para determinada instituição de ensino superior. Por sua vez, a categoria «Contextos de Aprendizagem» engloba estudos por exemplo, sobre plataformas de suporte ao processo de ensino-aprendizagem ou, ainda, sobre comunidades virtuais de aprendizagem.

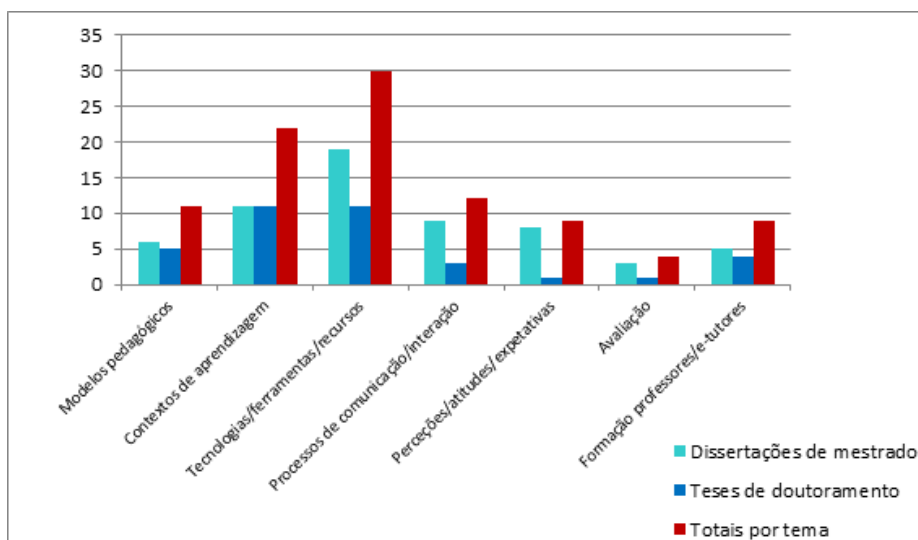
Quadro 2 - Número total de estudos por tema de investigação e tipologia

Temas	Dissertações de mestrado	Teses de doutoramento	Total
Modelos pedagógicos	6	5	11
Contextos de aprendizagem	11	11	22
Tecnologias/ ferramentas/recursos	19	11	30
Processos de comunicação/ interação	9	3	12
Percepções/attitudes/ expectativas	8	1	9
Avaliação	3	1	4
Formação professores/e-tutores	5	4	9
Total	61	36	97

No que se refere à categoria «Tecnologias/Ferramentas/Recursos» foram incluídas as investigações que apresentam experiências circunscritas, por exemplo, o uso de videojogos numa unidade curricular específica. Já na categoria «Processos de comunicação/interação» incluíram-se os estudos que analisavam/avaliavam, por exemplo, estratégias de interação no quadro de um curso ou unidade curricular específicos.

A categoria «Percepções/attitudes/expectativas» abarca as investigações que tiveram por objetivo, por exemplo, analisar graus de satisfação em determinado curso enquanto a categoria «Avaliação» agrega exclusivamente os estudos sobre e-assessment, não estando aqui incluídos estudos sobre avaliação de modelos, contextos ou ferramentas/tecnologias. Finalmente na categoria «Formação de professores/e-tutores» encontram-se os estudos direcionados especificamente para a formação de professores no âmbito da tecnologia ou, por exemplo, o desenvolvimento de competências de e-tutores no quadro do e-learning. O Gráfico 2., que a seguir se apresenta, permite visualizar a distribuição de estudos por tema e por tipologia.

Gráfico 2 - Representação gráfica do total de estudos realizados, por tema de investigação e tipologia



Apesar de ainda constituírem resultados preliminares e numa perspetiva exploratória, sublinha-se que a maior parte dos estudos são descritivos, resultam da observação de situações e são concretizados em estudos de caso de práticas institucionais ou em inquéritos por questionário, indo no sentido daquilo que é apontado pela literatura neste domínio (e.g. ACZEL et al., 2006).

IMPACTO NA GESTÃO DA EDUCAÇÃO A DISTÂNCIA E ELEARNING

Foram previstas algumas dificuldades no desenvolvimento deste estudo, nomeadamente as relacionadas com a identificação do corpus de análise.

As dificuldades previstas mostraram-se reais, uma vez que os sistemas de bases de dados dos serviços académicos de documentação se mostram incompletos, alguns dos documentos não estão acessíveis e, particularmente, alguns dos mais recentes ainda não deram entrada nos repositórios. Nestas situações, e após a sua identificação, os autores irão ser solicitados, através de correio eletrónico, a facultar uma listagem dos trabalhos desenvolvidos, ou disponibilizar-se-á uma lista organizada, inquirindo-os da sua exaustividade (cf. CARDOSO, 2007).

Os resultados obtidos, ainda que preliminares, apontam para o facto de que a maior parte da investigação desenvolvida nas instituições de ensino superior no quadro de doutoramentos e mestrados, ao longo de um período de uma década

(2004-2013) sobre a temática da Educação a Distância e eLearning no ensino superior, se situa, maioritariamente, num nível intermédio dos níveis encontrados em outras investigações similares, o *Nível Meso: gestão, organização e tecnologia*. Em seguida, a maior frequência registada da investigação realizada situa-se *Nível Micro: ensinar e aprender em educação a distância*. Sublinha-se ainda uma tendência de alguns estudos se situarem no *Nível Macro: Sistemas e Teorias de Educação a Distância*, mas com menor frequência.

Se tivermos em conta que, por exemplo, entre 2006-2009 se tratou dum período de grande dinâmica de inovação na gestão de educação a distância e, em certa medida disruptivo, com a criação e implementação de um novo modelo pedagógico institucional de Educação a Distância (PEREIRA *et al.*, 2007) configurando novas práticas de gestão da educação a distância pela Universidade Aberta (UAb), pensamos que os resultados obtidos no *Nível Meso* podem ser explicados. Esta tendência não é acompanhada nos estudos referidos na literatura nomeadamente os de ZAWACKI-RICHTER (2009) e os de ZAWACKI-RICHTER, BÄCKER, VOGT (2009).

Um outro indicador que pode ser interessante cruzar e que explicaria algumas das tendências registadas, seria a matriz dos departamentos responsáveis pelos graus cuja produção científica foi analisada: se departamentos de vocação mais tecnológica, ou de vocação mais pedagógica. As instituições que mais contribuíram para esta análise, foram a Universidade de Aveiro, seguida da Universidade Aberta e Universidade do Minho. Por outro lado, a partir de 2011 tem lugar também uma iniciativa anual, que agrega as instituições de ensino superior e a sua produção ao nível da educação a distância e elearning, o ELIES¹, traduzindo aqui também o seu impacto no desenvolvimento da investigação.

Relativamente à primeira subquestão de investigação consideramos que foram descritas as principais tendências de investigação dedicadas a educação a distância e Elearning no ensino superior. No que respeita à segunda subquestão é importante dar continuidade às restantes fases do estudo para ser possível cruzar os resultados e poder responder a esta questão.

Este estudo percorre um trajeto conceptual e metodológico original e, portanto, exploratório. A sua concretização poderá concorrer para alargar o espectro da investigação em educação no ensino superior, em Portugal, seguindo as tendências internacionais que solicitam inovação neste domínio. Não se assumindo como um estudo de investigação-ação, nem tendo as suas características, pode, no entanto, dar um contributo para a consciencialização da comunidade

1 Encontro de Instituições e Unidades de Elearning do Ensino Superior (ELIES), encontro com periodicidade anual.

científica sobre as práticas de investigação e sobre o modo como elas são fatores de inovação e de criação de cenários de futuro no domínio da educação a distância e elearning, bem como para os gestores e políticos da área.

REFERÊNCIAS

ACZEL, J. et al. (2006). Identifying innovation and success factors in higher education elearning strategies. In: Bernath, U. & Sangrà, A. (Eds). *Research on competence development in online distance education and e-learning* (141-156). Selected Papers from the 4th EDEN Research Workshop in Castelldefels/Spain Oldenburg; Center for Lifelong Learning, Carl von Ossietzky University.

ALBUQUERQUE, F. (2007). Tecnologias educativas: análise das dissertações de mestrado realizadas em Portugal. *Sísifo. Revista de Ciências da Educação*, 3, 7-24.

ALMENARA, J. (2008). *E-learning: metaanálisis de investigaciones y resultados alcanzados*. Ministerio de Educación y Ciencia: Dirección General de Universidades.

ALTBACH, P., REISBERG, L. & RUMBLEY, L. (2009). *Trends in Global Higher Education: Tracking an Academic Revolution*. UNESCO 2009 World Conference on Higher Education.

ANDERSON, T., DRON, J. (2012). Três gerações de Pedagogia de Educação a Distância, *Revista Científica em Educação a Distância, EAD em Foco*, 119-134.

ANDERSON, T. (2005). Distance learning. Social software's killer ap? In *Proceedings of the Open & Distance Learning Association of Australia*. Adelaide: ODLAA.

ANDERSON, T. (2006). Higher education evolution: Individual freedom afforded by educational social software. In: M. Beaudoin, *Perspectives on higher education in the digital age* (77-90). Nova Iorque: Nova Science Publishers.

ANDERSON, T.(Ed.) (2008). *Theory and practice of online learning*. (2.^a ed.). Edmonton: Athabasca University Press.

ANDERSON, T.& Kanuka, H. (2003). *e-Research: methods, strategies, and issues*. Boston: Allyn & Bacon.

ANDERSON, T. & Shattuck, J. (2012). Design-Based Research: A decade of progress in education research? *Educational Researcher*, 41, 16-25.

BATES, T. (2005). Charting the Evolution of Lifelong Learning and Distance Higher Education: The Role of Research. In C. Macintosh (ed.) *Lifelong Learning and Distance in Higher Education* (1-18). Paris: UNESCO/Commonwealth of Learning.

BATES, T. (2006). Developing a strategic plan for e-learning in a polytechnic. In M. Bullen & D. Janes (eds.) *Making the Transition to e-Learning: Strategies and Issues*. Hershey, PA: Ideas Group.

BATES, T. (2008). Transforming distance education through new technologies. In T. Evans, M. Haughey & D. Murphy (eds.) *The International Handbook of Distance Education* (217-235). Bingley: Emerald Press.

BATES, T. (2010). *Elearning progress in higher education: The voice of experience*. Elearningeuropa, entrevista de Silvia Adriana Tomescu, Librarian, Central University Library Bucharest, Political Science Faculty Library.

BATES, T. (2015). *Educar na Era Digital*, Versão ABED,

BATES, T. (2017). Q#2 *Educational institutions reorganization in the interconnected world*, Entrevista Vídeo, UOC.

BLÄTER, A.; Rapp, J.-M.; Solà, C.; Davies, H. & Teixeira, P. (2013). *Portuguese higher education: a view from the outside*. Bruxelas: European University Association.

Brouns, F., Teixeira A., Morgado L., Fano S., Fueyo A., & Jansen D. (2017). Designing massive open online learning processes: The sMOOC pedagogical framework, Jemni, M., Kinshuk, & Khribi M. K. (Eds). *Open education: From OERs to MOOCs*, 315-336, DOI: 10.1007/978-3-662-52925-6_16

CARDOSO, T. (2007). *Interação verbal em aula de línguas: meta-análise da investigação portuguesa entre 1982 e 2002*. (Tese de doutoramento). Universidade de Aveiro, Aveiro, Portugal.

CARDOSO, T.; Alarcão, I. & Celorico, J. (2010). *Revisão da literatura e sistematização do conhecimento*. Porto: Porto Editora.

COLLIS, B. & Wende, M. (2002). *Models of technology and change in higher education*. Center for Higher Education and Policies/Faculty of Educational Science and Technology of University of Twente.

CONOLE, G. & Alevizou, P. (2010). *A literature review of the use of Web 2.0 tools in Higher Education*. A report commissioned by the Higher Education Academy. The Open University.

CORREIA, L. & Pinheiro, B. (2012). E-learning: perspetiva histórica de um processo em curso. *Historia. Revista da FLUP Porto*, IV (2), 195-216.

COUTINHO, C. (2005). ICT in education in Portugal: a review of 15 years of research. *International Conference on Education and Information Systems*, Orlando, Florida.

COUTINHO, C. (2006a). A investigação em «meios de ensino» entre 1950 e 1980: expectativas e resultados. *Revista Portuguesa de Educação*, 19 (1), 153-174.

COUTINHO, C. (2006b). *Aspectos metodológicos da investigação em tecnologia educativa em Portugal (1985-2000)*. Braga: Universidade do Minho, CIED, 177-197.

COUTINHO, C., & Bottentuit Junior, J. (2008). Web 2.0 in portuguese academic community: an exploratory survey. In K. McFerrin; R. Weber; R. Carslen & A. Willis (eds.) *Proceedings of the 19th International Conference of the Society for Information Technology & Teacher Education, SITE 2008*, Las Vegas, 1992-1999.

COUTINHO, C., & Gomes, (2006). Critical review of research in educational technology in Portugal (2000-2005). *World Conference on Educational Multimedia, Hypermedia & Telecommunications, ED-MEDIA 2006*, Orlando, Florida.

FANDIÑO, L. (2008). Las redes de investigación virtuales: propuesta de fomento y desarrollo de la cultura investigativa en las instituciones de educación superior. *Revista de Universidad y Sociedad del Conocimiento*, 4 (2), 1-11.

GARRISON, R.; Anderson, T. & Archer, W. (2010). The first decade of the community of inquiry framework: A retrospective. *The Internet and Higher Education* 13, (1-2), 5-9.

GARRISON, D. & Anderson, T. (2003). *E-learning in the 21st century*. Londres: Routledge.

GOMES, M.; Coutinho, C.; Guimarães, F.; Casa-Nova, M. & Caires, S. (2011). Distance learning and e-learning in Portugal: a study of the perceptions, concepts and teaching practices in the Institute of Education: University of Minho. *Proceedings of EDULEARN11 Conference*, Barcelona, 2618-2623.

GOMES, M. J. (2003). Gerações de Inovação Tecnológica no Ensino a Distância, *Revista Portuguesa de Educação* 16, 1: 137 - 156

GURI-ROSENBILT, S. & Gros, B. (2011). E-learning: confusing terminology, research aps and inherent challenges. *Journal of Distance Education*, 25 (1).

GUYER, Tolga; AYDOGDU, Şeyhmus A Classification Model and an Open e-Learning System Based on Intuitionistic Fuzzy Sets for Instructional Design Concepts, *Journal of Educational Technology Systems*, Vol 45, 1, pp. 137 - 160

HASAN, A.; Bielschowsky, C.; Laaser, W.; Mason, R. & Sangrá, A. (2009). *Reforming distance learning higher education in Portugal*. Report prepared for the ministry of science, technology and higher education, Portugal.

HASAN, A. & Laaser, W. (2010). Higher education distance learning in Portugal. State of the art and current policy issues. *European Journal of Open, Distance and E-Learning* 1, 1-10.

HSU, C.-C. & Sandford, B. (2007). The delphi Technique: making sense of consensus. *Practical Assessment Research & Evaluation*, 12 (10).

JOHNSON, L.; Adams Becker, S.; Cummins, M.; Estrada, V.; Freeman, A. & Ludgate, H. (2013). *NMC Horizon Report: 2013 Higher Education Edition*. Austin, Texas: The New Media Consortium.

JORGE, I. (2010). Comunicação mediada por computadores em ambientes de aprendizagem formal: tendências da investigação: de Henri, 1991 a Fini & Molino, Maio de 2010. In F. Costa, G. Miranda, J. Matos, I. Chagas & E. Cruz (Eds). *Actas do I Encontro Internacional TIC e Educação: TICeduca 2010*. Lisboa: Instituto de Educação da Universidade de Lisboa.

LEE, Y., Driscoll, M. P., & Nelson, D. W. (2004). The past, present, and future of research in distance education: Results of a content analysis. *American Journal of Distance Education*, 18(4), 225-241.

MCGREAL, R.; Kinuthia, W. & Marshall, S. (Eds.) (2013). *Open educational resources: innovation, research and practice*. Vancouver: Commonwealth of Learning and Athabasca University.

MEANS, B.; Toyama, Y.; Murphy, R.; Bakia, M. & Jones, K. (2010). *Evaluation of evidence-based practices in online learning: a meta-analysis and review of online studies*. Washington: U.S. Department of Education, Office of Planning, Evaluation, and Policy Development.

MEEK, V.; Teichler, U. & Kearney, M-L. (Eds.). (2009). *Higher education, research and innovation: changing dynamics. Report on the UNESCO Forum on higher education, research and knowledge 2001-2009*. Kassel: International Centre for Higher Education Research Kassel.

MORGADO, L. (2004). *Ensino Online: Contextos e Interações*, Tese de Doutorado em Ciências da Educação, Lisboa: Universidade Aberta.

OKOLI, C. & Pawlowski, S. (2004). The delphi method as a research tool: an example, design considerations and applications. *Information & Management*, 42, 15-29.

PÉREZ-SÁNCHEZ, R. & Viquez-Calderón, D. (2009). Los grupos de discusión como metodología adecuada para estudiar las cogniciones sociales. *Actualidades en Psicología*, 23-24: 87-101.

PEREIRA, A., QUINTAS, A., MORGADO, L., AMANTE, L. e BIDARRA, J. (2007). *Modelo Pedagógico Virtual da Universidade Aberta, uma universidade para o futuro*. Lisboa: Universidade Aberta.

PHIPPS, R. & Merisotis, J. (1999). *What's the difference? A review of a contemporary research of the effectiveness of distance learning in higher education*. The Institute for Higher Education Policy, Washington, DC. Retirado de:

SANGRÀ, A. (2003). La educación a distancia como factor clave de innovación en los modelos pedagógicos. *Discursos. Perspectivas em Educação*. Universidade Aberta, N.º1, 15-22.

SANGRÀ & Duarte, J. (2000). Formación universitaria por medio de la web: un modelo integrador para el aprendizaje superior. In: J. Duarte & A. Sangrà (eds), *Aprender en la virtualidad*. Barcelona: Gedisa.

SANGRÀ & Sanmamed, M. (Coords.) (2004). *La transformación de las universidades a través de las TIC: discursos y prácticas*. Barcelona: UOC.

SANGRÀ; Vlachopoulos, D., Cabrera, N., Bravo, S. (2011). *Hacia una definición inclusiva del e-learning*. Barcelona: eLearn Center.

SANGRÀ; Vlachopoulos, D. & Cabrera, N. (2012). *Building an inclusive definition of e-learning: an approach to the conceptual framework*. IRRODL, 13 (2), 145-159.

SANTOS, C. (2008). O grupo de discussão e os estudos sociológicos em contexto escolar. *VI Congresso Português de Sociologia. Mundos sociais: saberes e práticas*. Lisboa: Faculdade de Ciências Sociais e Humanas da Universidade de Lisboa.

TRINDADE, A. (2005). The transformation of higher education: convergence of distance and presence learning paradigms. *Educação a distância: percursos*. Lisboa: Universidade Aberta, 303-321.

ZAWACKI-RICHTER, O. (2009). Research Areas in Distance Education: A Delphi Study. *International Review of Research in Open and Distance Learning*, 10 (3).

ZAWACKI-RICHTER, O; Bäcker, E. & Vogt, S. (2009). Review of Distance Education Research (2000 to 2008): Analysis of Research Areas, Methods, and Authorship Patterns. *International Review of Research in Open and Distance Learning*, 10 (6), 21-50.

LINA MORGADO é doutorada em Educação (Educação Online) é professora no Departamento de Educação e Ensino a Distância da Universidade Aberta de Portugal onde é docente e coordenadora do Mestrado em Pedagogia do eLearning. É investigadora no Laboratório de Educação a Distância e eLearning onde desenvolve investigação na área dos modelos e práticas de Educação a Distância e eLearning na sociedade em rede. E-mail: lina.Morgado@uab.pt

ANGELINA COSTA é psicóloga e docente de Psicologia. É doutoranda na especialidade de Educação a Distância e eLearning na Universidade Aberta de Portugal. É investigadora do Laboratório de Educação a Distância e eLearning onde desenvolve investigação sobre cenários de futuro, no campo da Educação a Distância e eLearning. E-mail: angelina.costaa@gmail.com

Recebido em março de 2018

Aprovado em abril de 2018

Educação a Distância no Brasil: a expansão vertiginosa

Distance Education in Brazil: the vertiginous expansion
Educación a Distancia en Brasil: la expansión vertiginosa

JAIME GIOLO

Resumo: Este estudo analisa a trajetória da educação a distância no Brasil, utilizando os dados do Censo da Educação Superior do INEP. Esses dados mostram como a educação a distância expandiu-se de forma acelerada, conduzida pela iniciativa privada, que detém, hoje, mais de 90% das matrículas. A educação a distância se destina aos segmentos populares da sociedade brasileira e, por isso, oferece cursos baratos, breves e de baixa qualidade e se concentram nas áreas de formação de professores, administração e serviço social. Nessas áreas, a educação a distância está criando sérios problemas para os cursos presenciais, podendo, mesmo inviabilizá-los ao longo dos anos. Nesse sentido, este trabalho se constitui num alerta sobre os dilemas que a educação a distância está produzindo no Brasil.

Palavras-chave: Educação a distância; Educação superior; Privatização da educação.

Abstract: This study analyzes the trajectory of distance education in Brazil, by using data from the Higher Education Census of INEP. These data show how distance education has expanded rapidly, driven by the private enterprise, which now holds more than 90% of enrollments. Distance education aims at the popular segments of Brazilian society and, therefore, offers cheap, short and low-quality courses and focuses on the areas of teacher training, administration and social service. In these areas, distance education is creating serious problems for classroom courses, and may even make them unfeasible over the years. In this sense, this work constitutes an alert about the dilemmas that distance education is producing in Brazil.

Keywords: distance education; higher education; privatization of education.

Resumen: Este estudio analiza la trayectoria de la educación a distancia en Brasil, utilizando los datos del Censo de Educación Superior del INEP. Estos datos muestran cómo la educación a distancia se ha ampliado de forma acelerada, conducida por la iniciativa privada, que actualmente posee más del 90% de las matrículas. La educación a distancia se destina a los segmentos populares de la sociedad brasileña y, por eso, ofrece cursos baratos, breves y de baja calidad y se

concentran en las áreas de formación de profesores, administración y servicio social. En esas áreas, la educación a distancia está creando serios problemas para los cursos presenciales, pudiendo, incluso inviabilizarlos a lo largo de los años. En ese sentido, este trabajo se constituye en una alerta sobre los dilemas que la educación a distancia está produciendo en Brasil.

Palabras clave: Educación a distancia; Educación superior; Privatización de la educación.

INTRODUÇÃO

A Educação a Distância (EaD) no Brasil é um fenômeno do século XXI. É claro que com essa afirmação deixamos de considerar certas experiências do século XX e, até, do século XIX, comumente evocadas pelos interessados em conferir a essa modalidade de ensino certo *status* histórico, certa legitimidade na tradição educacional brasileira. Não é o caso de ir tão longe. As experiências anteriores, além de pouco significativas no contexto da formação geral da população brasileira, foram predominantemente experimentos não formais que os distinguem completamente do que presenciamos agora, novo tempo no qual os interesses da EaD estão fundamentalmente assentados na educação formal, e, de modo especial, nos cursos superiores de graduação. Então, de imediato, delimitemos o sentido do termo “educação a distância” ao fenômeno recente e à volumosa presença da modalidade a distância na educação formal, usufruindo das mesmas prerrogativas que a modalidade presencial. Tudo o mais que acontece sob a égide da EaD, mas que não se enquadre no terreno da educação formal, não nos interessa neste momento, não é objeto deste ensaio.

Nos relatórios estatísticos do Censo da Educação Superior do Instituto de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP), os primeiros dados da educação a distância apareceram no ano 2000 e se referiam exclusivamente a instituições públicas. Os dados da iniciativa privada começaram a aparecer apenas em 2002. Isso significa que, na década de noventa do século passado, foram lançadas as bases para que esse processo adquirisse corpo material e chegasse aonde chegou. Tivemos, lá, iniciativas de várias naturezas, especialmente de ordem legal, como é o caso da Lei nº 9.394/1996, LDB, do Decreto nº 2.494/1998 (este com algumas correções feitas pelo do Decreto nº 2.561/1998) e da Medida Provisória nº 1.477-39/1997. Mas tivemos também iniciativas de ordem institucional, como foram a criação da Subsecretaria de Programas de Educação a Distância, dentro da Secretaria de Comunicação Social da Presidência da República, em 1995 (BRASIL, MP nº 962/1995), e da criação da Secretaria de Educação a Distância (SEED) do Ministério da Educação, em 1996 (BRASIL, Decreto nº 1.917/1996).

Ao examinar as atribuições da Subsecretaria de Programas de Educação a Distância e, de modo especial, da Secretaria de Educação a Distância do MEC, percebe-se claramente que a compreensão à época (1995 e 1996) era de que a educação a distância e suas tecnologias deveriam consistir em programas que auxiliassem a educação brasileira (educação presencial). Não há nada, aí, que sugira a criação de uma segunda modalidade de ensino que se desenvolvesse de forma autônoma e concorrente ao ensino presencial. A dupla modalidade, com as mesmas prerrogativas, é construída, na sequência, a partir da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (BRASIL, 1996), que veio a lume no final de 1996. O art. 80 da LDB determina que o poder público incentive iniciativas de educação a distância em todas as modalidades e níveis, incluindo a educação continuada, dando-lhe as prerrogativas de abertura e regimes especiais. A LDB assegura ao poder público (dos vários sistemas) as atribuições de credenciar instituições, autorizar e avaliar o desempenho dos programas e criar normas para as avaliações e o registro dos diplomas. A educação a distância recebeu, ainda, favorecimentos no que se refere a serviços de radiodifusão sonora e de sons e imagens.

O Decreto nº 2.494/1998, regulamentando o art. 80 da LDB, entre questões de ordem burocrática, definiu, claramente, que a educação a distância teria regime especial, com flexibilidade de requisitos para admissão, horários e duração. Além disso, garantiu que as disciplinas cursadas numa modalidade teriam validade na outra e os certificados expedidos pelas instituições credenciadas para a oferta de educação a distância portariam validade nacional. Com essas garantias, as instituições de educação superior tinham tudo do que precisavam para promover uma enorme demanda por credenciamentos e autorizações, muito embora mantivessem sempre viva uma resistência (ou ao menos uma queixa) contra os processos burocráticos de controle feitos pelo poder público.

Precisamos dizer duas palavras também sobre a Medida Provisória nº 1.477-39, de 8 de agosto de 1997, que, após sucessivas reedições mensais, foi convertida na Lei nº 9.879/1999. Essa medida provisória vinha sendo editada desde, pelo menos, julho de 1996 (BRASIL, MP nº 1.477-25), tratando sempre das mensalidades escolares. Na edição nº 39, em agosto de 1997, a Medida Provisória introduziu algo novo:

Art. 10. A Lei nº 9.131, de 24 de novembro de 1995, passa a vigorar acrescida dos seguintes arts. 8º [...]: Art. 8º As pessoas jurídicas de direito privado, mantenedoras de instituições de ensino superior, previstas no inciso II do art. 19 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, poderão assumir qualquer das formas admitidas em direito, de natureza civil ou comercial e, quando constituídas como fundações, serão regidas pelo disposto no art. 24 do Código Civil Brasileiro.

Até esse momento, somente poderiam ocupar-se da educação as pessoas jurídicas com fins ideais, ou seja, sem fins lucrativos. Com o dispositivo da Medida Provisória transcrito acima, as entidades com fins lucrativos também puderam atuar na Educação Superior. Isso explica, em parte, por que a iniciativa privada fez do ensino superior de graduação o terreno fundamental de seus investimentos, deixando em banho morno o Ensino Fundamental e o Ensino Médio. Isso explica também o fato de chegarmos a 2015 com as matrículas de educação a distância controladas pela iniciativa privada à razão de 90%.

Em 2002, o diagnóstico produzido pela Comissão Assessora criada por meio da Portaria nº 335, de 6 de fevereiro de 2002, do Ministro da Educação Paulo Renato de Souza, para elaborar proposta de alteração da regulamentação da educação a distância no nível superior e dos procedimentos de supervisão e avaliação do Ensino Superior a distância, considerava ainda inexpressiva a oferta da educação a distância no Brasil. Até aquele momento a modalidade a distância era usada, principalmente, pelas instituições públicas que, em parceria com Estados e Municípios, cuidavam de dar formação superior aos milhares de professores que não tinham graduação e, segundo a LDB, deveriam obtê-la até 2006 (BRASIL, Lei nº 9.394/1996, art. 87, § 4º). Isso era, sem dúvida verdade, mas, de forma alguma, o processo estava travado. A Comissão não prestou a devida atenção aos movimentos que a iniciativa privada fazia no sentido de lançar altos voos na oferta da EaD. Havia, em 2002, milhares de pedidos de credenciamento de instituições e de autorização de cursos no âmbito do MEC. À medida que foram sendo liberados, houve uma desenfreada corrida às minas de ouro recém-descobertas. É o que se verá nos tópicos seguintes.

O QUE DIZEM OS NÚMEROS?

Bloco 1: 2000-2002

De acordo com o Censo da Educação Superior do Inep/MEC, em 2000, havia, no Brasil, sete instituições credenciadas para a oferta de cursos a distância, todas públicas (Universidade Federal de Ouro Preto, Universidade Estadual do Ceará, Fundação Universidade do Estado de Santa Catarina, Universidade Federal do Paraná, Universidade Federal de Alagoas, Universidade do Estado de Mato Grosso, Universidade Estadual de Ponta Grossa). Essas sete instituições tinham dez cursos autorizados (mas nem todos com matrículas realizadas) e matricularam 1.682 alunos. Os cursos ofertados e com matrículas ativas eram: Pedagogia, com 1.383 alunos, e Programa especial de formação pedagógica, com 299 alunos.

No ano seguinte, eram dez instituições credenciadas, todas públicas (somaram-se às anteriormente citadas, a Universidade Estadual do Maranhão, a Universidade Federal Fluminense e a Universidade Federal do Espírito Santo), com 16 cursos autorizados (mas nem todos com matrículas realizadas) e 5.359 alunos matriculados. Os cursos com matrículas ativas eram: Curso Normal Superior, com 1.793 alunos; Educação Básica, com 1.011 alunos; Pedagogia, com 2.396 alunos; e Programa especial de formação pedagógica, com 159 alunos.

Em 2002, as instituições somavam 25; dessas, 16 eram instituições públicas (sete estaduais e nove federais) e nove privadas. Juntas, ofertaram 46 cursos de graduação e matricularam 40.714 alunos. Dessas matrículas, as instituições públicas tinham 84,30% (54,91%, as estaduais; e 29,39%, as federais) e as privadas tinham 15,70%. Quanto aos cursos, é importante notar que, por iniciativa da Faculdade de Administração de Brasília, um bacharelado (Administração, com 385 matrículas) foi introduzido num cenário, até então voltado integralmente para a formação de professores. Os cursos de 2002, com as respectivas matrículas, estão arrolados na tabela a seguir:

Tabela 1: Distribuição dos Cursos de EaD com as respectivas matrículas e percentuais sobre o total - Brasil, 2002

CURSOS	MATR.	%/TOTAL	CURSOS	MATR.	%/TOTAL
Pedagogia	21.872	53,7	Administração	385	0,9
Curso Normal Superior	13.168	32,3	Matemática	160	0,4
Educação Básica - Anos Iniciais	2.770	6,8	Licenciatura em Biologia	150	0,4
Magistério das séries iniciais do Ensino Fundamental	1.295	3,2	Ciências (Magister)	116	0,3
Programa Especial de Form. Pedag.	798	2,0	Total	40.714	100,0

Fonte: Inep/MEC. Censo da Educação Superior, 2002

Compulsando as informações do Censo da Educação Superior, pode-se observar que, em 2000, para as 6.430 vagas oferecidas, as Instituições de Educação Superior (IES) obtiveram 8.002 candidatos inscritos, mas ingressaram apenas 5.287 alunos. Isso dá uma média de 1,24 candidatos por vaga e um percentual de 17,78 de vagas não preenchidas. Em 2001, o resultado foi melhor: foram oferecidas 6.856 vagas, inscreveram-se 13.967 candidatos e se matricularam 6.618 alunos. Isso dá uma média de 2,04 candidatos por vaga, e um percentual de 3,47 de vagas não preenchidas. Em 2002, os números voltaram ao patamar de 2000 e indicam uma tendência que, dali para diante, só tenderá a se fortalecer: uma oferta enorme para uma demanda moderada. As IES, em 2002, ofereceram 24.389

vagas, obtiveram 29.702 inscrições, mas matricularam apenas 20.685 alunos. Isso dá uma média de 1,22 candidatos por vaga e percentual de 15,19 de vagas não preenchidas.

Do que foi dito até aqui, três tendências se insinuaram no horizonte da educação brasileira a partir da entrada em cena da educação a distância. A primeira tendência é a de que ela, a educação a distância, apesar de ser concebida, a partir da LDB, para ocupar-se de todos os níveis da escolarização, estruturou-se para constituir um grande mercado educacional na Educação Superior e, nesse terreno, atuar com prioridade absoluta nos cursos de graduação. A segunda tendência é a de que a iniciativa privada promoverá uma oferta extraordinária de vagas e atrairá para si o grande continente da demanda, de forma ainda mais expressiva do que já fez com a educação presencial. A terceira tendência é a de que a educação a distância, sob o patrocínio privado, concentra-se-á nos cursos de fácil oferta (de poucos investimentos em laboratórios e materiais pedagógicos - cursos de cartilhas) e voltados para segmentos populares da sociedade.

Analisaremos, agora, os dados de três anos específicos, 2005, 2010 e 2015, para observar como essas tendências estão materializando-se e qual o grau já alcançado.

Bloco 2: 2005

Em 2005, a par do expressivo crescimento da educação a distância em relação a 2002, à razão de 144,0% para IES credenciadas, 310,9% para cursos ofertados, e 181,6% para alunos matriculados, houve uma inversão saliente quanto à participação da iniciativa privada frente à oferta pública. Se não, vejamos a tabela seguinte:

Tabela 2: Distribuição das IES, Cursos e Matrículas (EaD) por categoria administrativa, com percentuais de participação em relação ao total - Brasil, 2005

CAT. ADM.	IES	%/TOTAL	CURSOS	%/TOTAL	MATR.	%/TOTAL
Estaduais	9	14,8	41	21,7	37.377	32,6
Federais	14	23,0	25	13,2	15.740	13,7
Municipais	1	1,6	7	3,7	1.398	1,2
Privadas	37	60,7	116	61,4	60.127	52,4
Total	61	100,0	189	100,0	114.642	100,0

Fonte: Inep/MEC. Censo da Educação Superior, 2005

A próxima tabela apresenta a distribuição das matrículas da educação a distância, em 2005, por área do conhecimento específica, segundo a classificação do INEP. Nesse ano, a formação de professores, embora mantivesse o maior percentual das matrículas (68,39), já apareceu cedendo espaço a outra área com vocação para ocupar enorme fatia do mercado educacional: Comércio e Administração (30,33% das matrículas). Lembre-se de que, em 2002, o curso de Administração tinha apenas, 0,9% das matrículas.

Tabela 3: Distribuição das matrículas (EaD), por área específica (classificação do INEP), e percentuais sobre o total- Brasil, 2005

ÁREA ESPECÍFICA (CLASSIFICAÇÃO INEP)	MATR.	%/TOTAL	ÁREA ESPECÍFICA (Classificação Inep)	MATR.	%/TOTAL
Formação de prof. e ciências da educação	78.402	68,39	Ciências sociais e comportamentais	130	0,11
Comércio e administração	34.772	30,33	Agric., flor. e recursos pesqueiros	44	0,04
Serviços pessoais	1.017	0,89	Engenharia e profissões correlatas	5	-
Computação	272	0,24	Total	114.642	100.00

Fonte: Inep/MEC. Censo da Educação Superior, 2005

No que concerne à oferta e à procura, houve, em 2005, um descolamento descomunal entre os dois fatores. Para um total de 423.411 vagas oferecidas, as IES conseguiram inscrever nos processos seletivos apenas 233.626 candidatos (0,6 candidato por vaga) e matricular tão somente 127.014 alunos (0,3 matrícula por vaga oferecida). O melhor desempenho ficou com as IES federais que ofertaram 4.646 vagas, obtiveram 18.323 inscrições (3,9 candidatos por vaga) e matricularam 4.475 alunos (0,96 matrícula por vaga). Em seguida, vêm as IES estaduais com oferta de 28.270 vagas, obtendo 32.637 inscrições (1,2 candidatos por vaga) e matriculando 25.133 alunos (0,89 matrícula por vaga). O grande descompasso manifestou-se na IES municipal e nas IES privadas. A municipal (Universidade do Sul de Santa Catarina) ofertou 4.700 vagas, obteve 2.074 inscrições (0,4 candidato por vaga) e matriculou 1.244 alunos (0,26 matrícula por vaga). As IES privadas ofertaram 385.795 vagas, obtiveram 180.592 inscrições (0,5 candidato por vaga) e matricularam 96.162 alunos (0,25 matrícula por vaga). No geral, em 2005, 70,0% das vagas oferecidas pela educação a distância no país não foram preenchidas. Nas IES estaduais, 11,1% das vagas ficaram sem preenchimento; nas IES federais, 3,7%; na IES municipal, 73,5%; e, nas IES privadas, 75,1%.

Em 2005, das 114.642 matrículas em EaD, 101.327 (88,4%) estavam em cursos de licenciatura e 13.315 (11,6%) em cursos de bacharelado. Os cursos superiores de tecnologia ainda não apareciam nesse cenário.

Comparando a educação superior presencial e a educação superior a distância, em 2005, temos o seguinte quadro:

Tabela 4: Distribuição das matrículas presenciais em EaD, por rede e grau acadêmico, com respectivos percentuais - Brasil, 2005

REDE\GRAU ACADÊMICO	PRESENCIAL	EAD	% PRES.	% EAD
Privada	3.260.967	60.127	98,2	1,8
Bacharelado	2.386.659	3.628	99,8	0,2
Bacharelado e Licenciatura	196.563	130	99,9	0,1
Licenciatura	518.184	56.369	90,2	9,8
Tecnólogo	159.561	-	100,0	-
Pública	1.192.189	5.4515	95,6	4,4
Bacharelado	603.822	9.687	98,4	1,6
Bacharelado e Licenciatura	159.912	-	100,0	-
Licenciatura	373.745	44.828	89,3	10,7
Tecnólogo	54.710	-	100,0	-
TOTAL	4.453.156	114.642	97,5	2,5

Fonte: Inep/MEC. Censo da Educação Superior, 2005

Bloco 3: 2010

Cinco anos depois, em 2010, as instituições credenciadas para a oferta da educação a distância, em relação a 2005, haviam-se ampliado em 121,3%, os cursos haviam crescido 392,1% e as matrículas 711,4%. A próxima tabela mostra os dados principais de 2010, merecendo destaque o número absoluto das matrículas que chegaram às portas de um milhão (930.179) e o percentual dessas matrículas abocanhado pela iniciativa privada (80,5).

Tabela 5: Distribuição das IES, Cursos e Matrículas (EAD) por categoria administrativa, com percentuais de participação em relação ao total - Brasil, 2010

CAT. ADM.	IES	%/TOTAL	CURSOS	%/TOTAL	MATR.	%/TOTAL
Estaduais	18	13,3	106	11,4	76.414	8,2
Federais	48	35,6	302	32,5	104.722	11,3
Municipais	1	0,7	17	1,8	466	0,1
Privadas	68	50,4	506	54,4	748.577	80,5
Total	135	100,0	930	100,0	930.179	100,0

Fonte: Inep/MEC. Censo da Educação Superior, 2010

A próxima tabela apresenta a distribuição das matrículas da educação a distância, em 2010, por área do conhecimento específica, segundo a classificação do INEP. Nesse ano, a formação de professores, embora mantivesse o maior percentual das matrículas (45,73), já não demonstrava ter a maioria absoluta da preferência; a área de Comércio e Administração, com 37,58% das matrículas, já lhe toca os calcanhares. Outra área que entrou como um vendaval na educação a distância foi a de Serviço Social. Matrículas no curso de Serviço Social a distância apareceram, pela primeira vez no Censo da Educação Superior, em 2007 e já, em 2010, ocuparam o terceiro lugar na preferência nacional, com 74.474 matrículas (8.01% do total).

Tabela 6: Distribuição das matrículas (EaD), por área específica (classificação do INEP) e percentuais sobre o total - Brasil, 2010

ÁREA ESPECÍFICA (INEP)	MATR.	%/TOTAL	ÁREA ESPECÍFICA (INEP)	MATR.	%/TOTAL
Formação de professores e ciências da educação	425.355	45,73	Ciências sociais e comportamentais	1.741	0,19
Comércio e administração	349.543	37,58	Artes	1.566	0,17
Serviço social	74.474	8,01	Produção e processamento	838	0,09
Computação	28.039	3,01	Saúde	667	0,07
Proteção ambiental	18.721	2,01	Arquitetura e construção	453	0,05
Serviços de segurança	10.964	1,18	Direito	98	0,01

Tabela 6: Distribuição das matrículas (EaD), por área específica (classificação do INEP) e percentuais sobre o total - Brasil, 2010

ÁREA ESPECÍFICA (INEP)	MATR.	%/TOTAL	ÁREA ESPECÍFICA (INEP)	MATR.	%/TOTAL
Engenharia e profissões correlatas	10.810	1,16	Ciências físicas	72	0,01
Humanidades e letras	2.962	0,32	Serviços de transportes	30	-
Serviços pessoais	1.995	0,21	Jornalismo e informação	21	-
Agric., flor. e recursos pesqueiros	1.830	0,20	Total	930.179	100.00

Fonte: Inep/MEC. Censo da Educação Superior, 2010

A respeito da oferta e da procura, o descolamento descomunal entre os dois fatores, verificado em 2005, manteve-se, em 2010, ligeiramente acrescido. Para um total de 1.634.118 vagas oferecidas, as IES conseguiram inscrever nos processos seletivos apenas 690.921 candidatos (0,4 candidato por vaga) e matricular tão somente 380.328 alunos (0,2 matrícula por vaga oferecida). O melhor desempenho ficou com as IES federais que ofertaram 34.127 vagas, obtiveram 92.350 inscrições (2,71 candidatos por vaga) e matricularam 33.143 alunos (0,97 matrícula por vaga). Em seguida, vêm as IES estaduais com oferta de 12.303 vagas, obtendo 30.538 inscrições (2,48 candidatos por vaga) e matriculando 6.481 alunos (0,53 matrícula por vaga). O maior descompasso manifestou-se na IES municipal e nas IES privadas. A municipal (Universidade de Taubaté) ofertou 5.760 vagas, obteve 1.204 inscrições (0,2 candidato por vaga) e matriculou 550 alunos (0,1 matrícula por vaga). As IES privadas ofertaram 1.581.928 vagas, obtiveram 566.829 inscrições (0,36 candidato por vaga) e matricularam 340.154 alunos (0,22 matrícula por vaga). No geral, em 2010, 76,7% das vagas oferecidas pela educação a distância no país não foram preenchidas. Nas IES estaduais, 47,3% das vagas ficaram sem preenchimento; nas IES federais, 2,9%; na IES municipal, 90,5% e nas IES privadas, 78,5%.

Em 2010, do total de 930.179 matrículas em EaD, 426,241 (45,7%) estavam em cursos de licenciatura, 268.173 (28,8%) em cursos de bacharelado e 235.765 (25,35%) em cursos superiores de tecnologia.

Comparando-se a Educação Superior presencial e a Educação Superior a distância, em 2010, temos a tabela 7, merecendo destaque o índice de matrículas alcançado pela EaD: 14,6% do total, contra 2,5% em 2005. As licenciaturas, na

rede privada, que, em 2005, tinham nos cursos a distância 9,8% das matrículas, passam a ter, em 2010, 40,8, seguida pelos cursos superiores de tecnologia que alcançaram 32,0% das matrículas na oferta a distância.

Tabela 7: Distribuição das matrículas presenciais em EaD, por rede e grau acadêmico, com respectivos percentuais - Brasil, 2010

REDE\GRAU ACADÊMICO	PRESENCIAL	EAD	% PRES.	% EAD
Privada	3.987.424	748.577	84,2	15,8
Bacharelado	3.064.659	212.133	93,5	6,5
Licenciatura	470.011	323.257	59,2	40,8
Tecnólogo	452.699	213.187	68,0	32,0
Publica	1.461.696	181.602	88,9	11,1
Bacharelado	893.885	56.040	94,1	5,9
Licenciatura	458.737	102.984	81,7	18,3
Áreas básicas	15.929	-	100,0	-
Tecnólogo	93.145	22.578	80,5	19,5
TOTAL	5.449.120	930.179	85,4	14,6

Fonte: Inep/MEC. Censo da Educação Superior, 2010

Bloco 4: 2015

Passados mais cinco anos, em 2015, as instituições credenciadas para a oferta da educação a distância, em relação a 2010, haviam-se ampliado em índices bem mais modestos do que no período anterior: 43,0% de crescimento para o conjunto das instituições, 16,7% para as IES estaduais, 27,1% pra as IES federais, 58,8% para as IES privadas e 200,0% para as IES municipais. Este último índice destoou dos demais, em função de ter havido, no período anterior, apenas uma instituição municipal ofertando educação a distância, número ampliado para três no segmento temporal em análise. Em relação ao número de cursos e matrículas, verificaram-se índices negativos nas IES estaduais e federais, embora os índices gerais tenham sido positivos: 58,39% de crescimento para cursos e 49,84% para as matrículas. No período, o índice da evolução dos cursos nas IES estaduais foi de -8,49% e, nas federais, de -2,32%. Por seu turno, nas IES municipais o crescimento dos cursos foi de 76,47% e, nas privadas, de 107,71%. Quanto às matrículas, o índice das IES estaduais foi de -42,43% e, das federais, -22,21%. Houve crescimento expressivo nas municipais (531,33%) e, mais modesto, nas privadas (69,04%).

A próxima tabela mostra os dados principais de 2015, merecendo destaque a privatização crescente e avassaladora da educação a distância, com as IES privadas dominando 90,8% das matrículas.

Tabela 8: Distribuição das IES, Cursos e Matrículas (EaD) por categoria administrativa, com percentuais de participação em relação ao total - Brasil, 2015

CAT. ADM.	IES	%/TOTAL	CURSOS	%/TOTAL	MATR.	%/TOTAL
Estaduais	21	10,9	97	6,6	43.988	3,2
Federais	61	31,6	295	20,0	81.463	5,8
Municipais	3	1,6	30	2,0	2.942	0,2
Privadas	108	56,0	1051	71,4	1.265.359	90,8
Total	193	100,0	1473	100,0	1.393.752	100,0

Fonte: Inep/MEC. Censo da Educação Superior, 2010

A próxima tabela apresenta a distribuição das matrículas da educação a distância, em 2015, por área do conhecimento específica, segundo a classificação do INEP. No último período, a área de formação de professores (40,43% das matrículas) foi ultrapassada pela área de Comércio e Administração (41,56%). Serviço Social se manteve na terceira posição com 6,93% das matrículas (quase cem mil alunos). Vale a pena prestar atenção também para as áreas da Computação, Proteção Ambiental e Engenharia que, oferecendo bacharelados e cursos superiores de tecnologia, poderão ganhar muita força num futuro próximo.

Tabela 9: Distribuição das matrículas (EaD), por área específica (classificação do INEP), e seus respectivos percentuais em relação ao total - Brasil, 2015

ÁREA ESPECÍFICA (INEP)	MATR.	%/TOTAL	ÁREA ESPECÍFICA (INEP)	MATR.	%/TOTAL
Comércio e administração	579.274	41,56	Arquitetura e construção	6.659	0,48
Formação de professores e ciências da educação	563.551	40,43	Ciências sociais e comportamentais	3446	0,25
Serviço social	96.638	6,93	Agric., flor. e rec. pesqueiros	2419	0,17
Computação	35.334	2,54	Matemática e estatística	1032	0,07
Proteção ambiental	27.671	1,99	Serviços de transportes	753	0,05

Tabela 9: Distribuição das matrículas (EaD), por área específica (classificação do INEP), e seus respectivos percentuais em relação ao total - Brasil, 2015

ÁREA ESPECÍFICA (INEP)	MATR.	%/TOTAL	ÁREA ESPECÍFICA (INEP)	MATR.	%/TOTAL
Engenharia e profissões correlatas	27.126	1,95	Direito	508	0,04
Serviços de segurança	18.945	1,36	Jornalismo e informação	353	0,03
Serviços pessoais	15.526	1,11	Artes	243	0,02
Humanidades e letras	7.237	0,52	Produção e processamento	137	0,01
Saúde	6.833	0,49	Ciências físicas	67	-
			Total	1.393.752	100,00

Fonte: Inep/MEC. Censo da Educação Superior, 2015

Tomando, pela última vez, a relação entre oferta e procura, manteve-se, em 2015, o descolamento descomunal verificado nos anos anteriores. Em 2015, para um total de 2.782.480 vagas oferecidas, as IES conseguiram inscrever nos processos seletivos apenas 1.656.470 candidatos (0,6 candidato por vaga) e matricular tão somente 694.559 alunos (0,2 matrícula por vaga oferecida). O melhor desempenho ficou, desta vez, com as IES estaduais com oferta de 20.369 vagas, obtendo 42.809 inscrições (2,10 candidatos por vaga) e matriculando 15.434 alunos (0,76 matrícula por vaga). Em seguida, vêm as IES federais, que ofertaram 23.297 vagas, obtiveram 50.702 inscrições (2,18 candidatos por vaga) e matricularam 14.010 (0,60 matrícula por vaga). O maior descompasso manifestou-se nas IES municipais e nas IES privadas. O pior desempenho ficou com as IES municipais (Universidade de Taubaté, Universidade do Contestado e Universidade Municipal de São Caetano do Sul), que ofertaram 7.258 vagas, obtiveram 1.968 inscrições (0,27 candidato por vaga) e matricularam 879 alunos (0,12 matrícula por vaga). Em seguida, num patamar ligeiramente acima, as IES privadas ofertaram 2.731.556 vagas, obtiveram 1.560.991 inscrições (0,57 candidato por vaga) e matricularam 664.236 alunos (0,24 matrícula por vaga). No geral, em 2010, 75,0% das vagas oferecidas pela educação a distância no país não foram preenchidas. Nas IES estaduais, 24,2% das vagas ficaram sem preenchimento; nas IES federais, 39,9%; nas IES municipais, 87,9% e nas IES privadas, 75,7%.

Em 2015, do total de 1.393.752 matrículas em EaD, 565.000 (40,5%) estavam em cursos de licenciatura, 436.078 (31,3%) em cursos de bacharelado e 392.674 (28,2) em cursos superiores de tecnologia.

Das 114 denominações de cursos (segundo classificação da OCDE), envolvendo Bacharelados, Licenciaturas e Tecnológicos, com matrículas ativas em EaD, 30 desses cursos, juntos, alcançaram 1.299.563 matrículas, ou seja, 93,3% do total de matrículas de EaD. A relação desses cursos, por modalidade, com suas respectivas matrículas está na próxima tabela.

Tabela 10: Relação dos 10 cursos de Bacharelado, Licenciatura e Tecnólogo com maior numero de matrículas - Brasil, 2015

BACHARELADOS	MATR.	LICENCIATURAS	MATR.	TECNÓLOGOS	MATR.
Administração	181.250	Pedagogia	341.887	Gestão de pessoal (RH)	87.062
Serviço social	96.638	For. prof. de língua/ literatura	48.377	Empreendedorismo	62.026
Ciências contábeis	92.357	For. prof. educação física	41.416	Gestão logística	35.834
Administração pública	15.406	For. prof. de história	31.547	Administração pública	33.644
Engenharia de produção	12.014	For. prof. de matemática	28.567	Gestão ambiental	27.671
Engenharia civil	6.651	For. prof. de biologia	16.185	Anál. e Desen. de Sistemas	25.574
Teologia	6.202	For. prof. de geografia	16.103	Marketing e propaganda	19.640
Sistemas de informação	5.044	For. prof. de artes visuais	7.692	Gestão financeira	17.710
Educação física	4.869	For. prof. de filosofia	7.383	Gestão da informação	14.794
Engenharia elétrica	2.742	For. prof. de computação	2.242	Saúde e seg. no trabalho	11.036
TOTAL	423.173	TOTAL	541399	TOTAL	334.991

Fonte: Inep/MEC. Censo da Educação Superior, 20015

Comparando-se a Educação Superior presencial e a Educação Superior a distância, em 2015, temos o quadro seguinte, onde se pode ver o encorpamento da EaD no contexto da graduação brasileira, com 17,4% do total das matrículas, cabendo destaque à área das licenciaturas com 38,4% das matrículas (na iniciativa privada, 53,4%) e aos cursos superiores de tecnologia com 38,9% das matrículas (na iniciativa privada, 44,4%):

Tabela 11: Distribuição das matrículas presenciais e EaD, por rede e grau acadêmico, com respectivos percentuais - Brasil, 2015

REDE\GRAU ACADÊMICO	PRESENCIAL	EAD	% PRES.	% EAD
Privada	4.809.793	1.265.359	79,2	20,8
Bacharelado	3.913.832	407.299	90,6	9,4
Áreas básicas	155	-	100,0	-
Licenciatura	415.895	477.038	46,6	53,4
Tecnológico	479.911	381.022	55,7	44,3
Publica	1.823.752	128.393	93,4	6,6
Bacharelado	1.166.241	28.779	97,6	2,4
Áreas básicas	28.919	-	100,0	-
Licenciatura	491.035	87.962	84,8	15,2
Tecnológico	137.557	11.652	92,2	7,8
TOTAL	6.633.545	1.393.752	82,6	17,4

Fonte: Inep/MEC. Censo da Educação Superior, 20015

O QUE SE PODE DIZER A PARTIR DOS NÚMEROS?

A partir do mapa traçado acima, agregando-se outros dados e informações, pode-se chegar às seguintes constatações:

PRIMEIRA CONSTATAÇÃO

O mercado educacional criado, em poucos anos, pela EaD no Brasil é gigantesco, apesar de a oferta não ter qualquer correspondência efetiva com a demanda. De qualquer forma, quase um milhão e meio de matrículas (dados de 2015) é um quantitativo nada desprezível. A concentração das matrículas nos cursos de licenciatura, tecnológicos, administração e serviço social mostram a intenção que sempre regeu a expansão da EaD: atingir as classes populares. A propaganda e as promoções que as instituições fazem nos seus *sites* não deixam dúvidas. A título de exemplo, a Unopar anuncia o processo seletivo para 2018 acompanhado da informação de que a primeira mensalidade será a partir de R\$ 59,00 (<https://vestibular.unoparead.com.br/>); a Unip a distância promete mensalidades a partir de R\$149,00, sendo que a primeira será de, apenas, R\$ 60,00 (<https://www.unip.br/ead>). A Rede Laureate no Brasil divulga mensalidades a partir de R\$ 159,00 (<https://www.eadlaureate.com.br>). Além dos valores reduzidos, as instituições acenam com sistemas próprios de bolsas, créditos educativos e financiamentos de diferentes modalidades. Diante disso, é impossível não deduzir que a Educação

a Distância está produzindo uma partição no sistema educacional brasileiro para além da partição tradicional e mais radical do que esta, que sempre destinou uma educação de boa qualidade para ricos e uma educação aligeirada e fraca para pobres. A educação a distância carrega ainda mais nessas tintas.

Mais grave, entretanto, é o fato de haver uma expropriação de recursos dos segmentos populares, sem que nada lhes seja entregue, nem diploma nem formação. É o que aconteceu, por exemplo, com os 260.091 alunos que, em 2015 apareceram no Censo da Educação Superior do Inep com matrícula trancada e os 448.622 alunos com matrícula desvinculada, ou seja: aqueles, em vias de desligamento definitivo do curso; estes, tendo-o já abandonado. Outra forma de observar esse fenômeno é pelo exame da dinâmica dos ingressos e das conclusões de curso na educação a distância. Os cursos superiores na modalidade a distância têm duração que varia de dois a quatro anos. Muitas instituições anunciam cursos de tecnólogo com duração de dois anos, a maioria dos bacharelados com duração de três anos e alguns bacharelados com duração de quatro anos. Tomando-se como média a duração de três anos, não estaremos, de forma alguma, sendo injustos com a EaD. Partindo dessa média de três anos de duração, poderemos observar que, em 2010, ingressaram 380.385 alunos, mas, em 2012, concluíram o curso 174.334 estudantes, ou seja, 54,2% não aparecem como concluintes. Em 2011, ingressaram 431.631 alunos, mas, em 2013, concluíram 161.098 estudantes, ou seja, 62,7% não aparecem como concluintes. Em 2012, ingressaram 542.696 alunos, mas, em 2014, concluíram o curso 189.792 estudantes, ou seja, 65,0% não aparecem como concluintes. Finalmente, em 2013, ingressaram 515.410 alunos, mas, em 2015, concluíram o curso 233.723 estudantes, ou seja, 54,7% não aparecem como concluintes. Note-se que o padrão se repete com ligeiras variações, o que leva a que se admita que, sistematicamente, mais da metade dos alunos não chegam a obter o respectivo diploma.

Considerando essa dinâmica que leva a índices tão baixos (menos de 50%) de conclusão dos cursos em EaD e considerados os registros do Censo da Educação Superior, mostrando que, em 2015, 708.713 alunos estavam desvinculados ou com matrícula trancada, é forçoso admitir que esse quantitativo de alunos pagou, no mínimo, a matrícula, mas muitos, por certo, pagaram outras parcelas antes de desistirem. E o que receberam em troca? Praticamente, nada. Trata-se de uma transferência de recursos, sem contraprestação, dos pobres em benefício de entidade e corporações que, em poucos anos, acumularam cifras monetárias astronômicas. Não pode a EaD argumentar, a seu favor, que seu aluno participa de um ambiente formativo estruturado de forma a permitir-lhe acúmulos progressivos de formação e que, portanto, o aluno que evade leva consigo um patrimônio formativo equivalente ao tempo que esteve formalmente vinculado

ao curso. O método da EaD está assentado no isolamento do aluno e em sua autonomia, em seu autodidatismo. O aluno que não consegue operar com esse diapasão é o que evade e, portanto, não constitui patrimônio formativo algum durante o tempo em que mantém vínculos formais com o curso. O dramático de tudo isso é de ordem estrutural e, por ora, só o podemos enunciar por meio dos seguintes questionamentos: 'Estariamos constituindo, no Brasil, uma engrenagem na qual o aluno desistente é peça funcional no esquema que financia a EaD? Será esse aluno tão (ou mais) interessante, em termos financeiros, do que o aluno perseverante?' Um estudo mais alentado de economia da educação poderia revelar, de forma adequada, essa engrenagem, ao tempo em que nos levaria, quiçá, a responder estas outras perguntas: 'por que um sistema (estamos nos referindo à EaD privada) opera, se mantém e progride preenchendo, a cada processo seletivo, apenas, aproximadamente, 25% das vagas que oferece e, depois, suporta uma evasão que ultrapassa a cifra de 50%? Qual é a relação das vagas ofertadas com a planilha de custos das instituições ofertantes? Qual é a relação entre os ingressos, a planilha de custos e a margem de lucro? Qual é a relação entre a evasão, a planilha de custos e margem de lucro?'

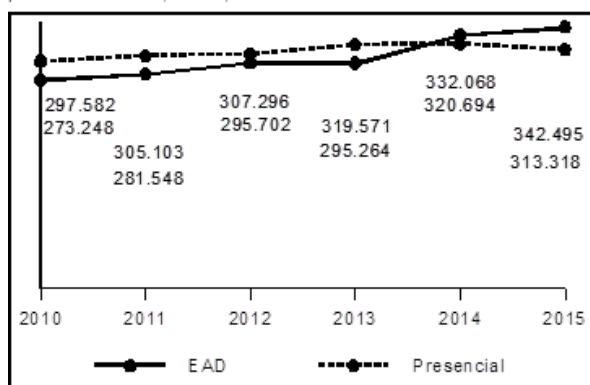
SEGUNDA CONSTATAÇÃO

Há motivos para se afirmar que, no terreno ao qual ela tem sucesso, a EaD, no Brasil, não é complementar à educação presencial, mas concorrente dela. A maior parte dos polos de EaD não está situada em lugares onde inexistem instituições com oferta presencial. Ao contrário, os polos estão muito próximos das salas de aula presenciais. As próprias instituições que tradicionalmente ofertam cursos presenciais estão, progressivamente, fazendo ofertas a distância e fechando, ou mantendo perspectiva de fechar, as ofertas presenciais. Se tomarmos os cinco cursos mais representativos na EaD, responsáveis, em 2015, por 697.843 matrículas (50,1% do total), e os compararmos com sua oferta na modalidade presencial, poderemos perceber como o crescimento das matrículas em EaD corresponde a um decréscimo proporcional nas matrículas dos cursos presenciais. Esse fenômeno é muito preocupante, porque poderá representar um risco de desmonte não apenas desses cursos presenciais, mas das próprias instituições nos casos em que haja dependência financeira expressiva desses e de outros cursos que sofrem a concorrência da oferta a distância. Se, de alguma forma, esses riscos forem afastados, não se afastarão facilmente os prejuízos que o Brasil terá ao incorporar na educação básica um corpo docente formado, prioritariamente, nos

curso a distância ou de ter os profissionais da assistência social, em sua maioria, formados nessa modalidade. Com o curso de Administração poderá acontecer a mesma coisa, no médio prazo.

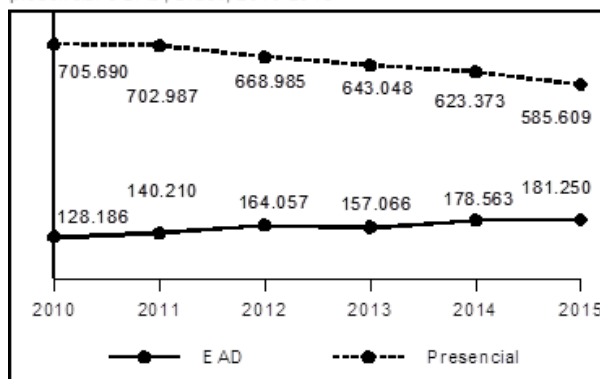
Os gráficos a seguir apresentam a evolução dos cursos de Pedagogia, Administração, Serviço Social, Letras e Matemática, de 2010 a 2015, tanto na modalidade a distância quanto na modalidade presencial (dados do Censo da Educação Superior do Inep). Note-se que, no curso de Serviço Social, a modalidade a distância tem maior número de matrículas do que a modalidade presencial, durante todo o período, com tendência a um distanciamento progressivo. O curso de Pedagogia, por sua vez, passa a apresentar o mesmo perfil desde 2014, quando a quantidade de matrículas na modalidade a distância ultrapassou a quantidade de matrículas na modalidade presencial, também com tendência a um afastamento progressivo. Nos demais cursos, a quantidade de matrículas na modalidade presencial é, ainda, bem maior do que a quantidade de matrículas em EaD, mas a tendência de aproximação é visível, seja pela queda constante das matrículas presenciais, seja pela relativa ascensão das matrículas a distância.

Gráfico 1: Evolução das matrículas do curso de Pedagogia, presencial e EaD, Brasil, 2010-2015



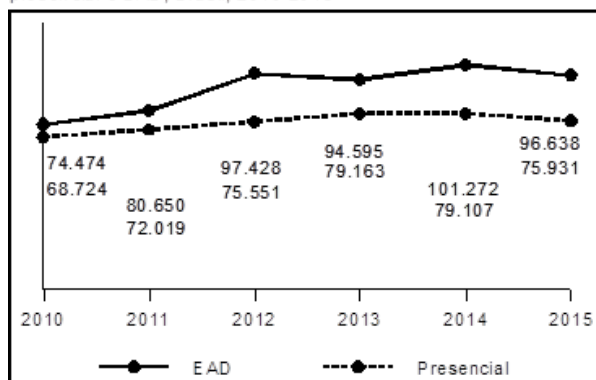
Fonte: MEC/Inep. Censo da Educação Superior, 2010-2015

Gráfico 2: E evolução das matrículas do curso de Administração, presencial e EAD, Brasil, 2010-2015



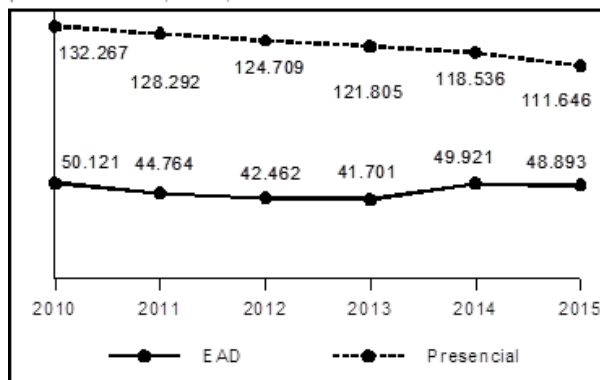
Fonte: MEC/Inep. Censo da Educação Superior, 2010-2015

Gráfico 3: E evolução das matrículas do curso de Serviço Social, presencial e EAD, Brasil, 2010-2015



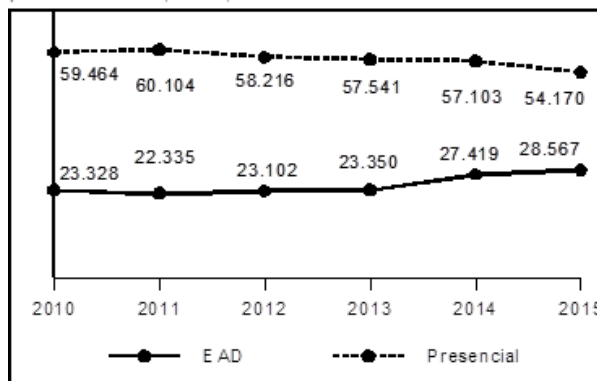
Fonte: MEC/Inep. Censo da Educação Superior, 2010-2015

Gráfico 4: E evolução das matrículas do curso de Letras, presencial e EAD, Brasil, 2010-2015



Fonte: MEC/Inep. Censo da Educação Superior, 2010-2015

Gráfico 5: Evolução das matrículas do curso de Matemática, presencial e EAD, Brasil, 2010-2015



Fonte: MEC/Inep. Censo da Educação Superior, 2010-2015

Mas não é em todos os cursos que a educação a distância se coloca como concorrente da educação presencial. Embora a tentativa seja ampla, as possibilidades são limitadas. Dos 114 diferentes cursos, ativos em 2015, apenas 21 tiveram oferta de vagas acima de 50 mil (todos na área de formação de professores, administração/gestão e serviço social). Outros 14 tiveram oferta de vagas que variaram de 10 mil a 50 mil. Apenas 13 cursos ofereceram entre 5 mil e dez mil vagas. Abaixo disso, 24 cursos ofereceram entre mil e 5 mil vagas e, finalmente, 42 cursos ofertaram menos de mil vagas cada um. Interessante é observar que em alguns cursos, embora houvesse a tentativa de oferta ampla, a procura foi tão inexpressiva que, possivelmente, sejam deixados de lado num futuro próximo; por exemplo: Economia ofertou 50.429 vagas, mas matriculou 1.573 alunos; Licenciatura em Sociologia ofertou 47.731 vagas, mas matriculou 2.614 alunos; Tecnologia em Agronegócio ofertou 41.779 vagas, mas matriculou 1.423 alunos; Enfermagem ofertou 17.522 vagas, mas matriculou 676 alunos; Engenharia da Computação ofertou 13.645 vagas, mas matriculou 1.332 alunos; Turismo ofertou 4.520 vagas, mas matriculou 159 alunos; Engenharia Mecânica ofertou 3.494 vagas, mas matriculou 232 alunos; e Engenharia de Controle e Automação ofertou 2.000 vagas, mas matriculou apenas quatro alunos.

Há, inclusive, um conjunto de cursos para os quais as IES não abriram qualquer vaga, levando a crer que estão em extinção. São eles: Geografia (da Natureza), Gestão de empresas, Gestão de supermercados, Tecnologia da informação, Mercadologia e Tecnologia de alimentos.

Sofrível é também o desempenho de vários cursos de formação de professores, como Filosofia, Sociologia (já citada acima), Música, Educação artística, Química, Física, Informática, Ciências, Educação especial e Artes cênicas, com ingressos que vão, pela ordem, de 3.175 a zero.

Com bom potencial de expansão estão os cursos: Empreendedorismo, Gestão logística, Administração pública, Análise e desenvolvimento de sistemas, Gestão ambiental, Gestão financeira, Marketing e propaganda, Gestão da informação, Engenharia de produção, Saúde e segurança no trabalho, Segurança pública, Teologia e Engenharia civil, a maioria tecnológicos, com ingressos, em 2015, que vão, pela ordem, de 37.846 a 4.716.

O curso de Direito, que, na modalidade presencial, foi um dos motores da expansão da educação superior privada, ao lado do curso de Administração e do curso de Pedagogia, parece não dar sinais evidentes de que decolará na EaD. Isso, provavelmente, deve-se ao fato de que a autorização dos cursos de Direito requer o parecer favorável da OAB (Ordem dos Advogados do Brasil) e, ali, poderá estar a muralha de seu repesamento.

TERCEIRA CONSTATAÇÃO

Se dependesse dos índices de evolução dos cursos mostrados nos gráficos acima, poder-se-ia prever um colapso nos próximos anos, pois a modalidade presencial mostra tendência de queda geral e mesmo a modalidade a distância sinaliza tendências de estagnação. Considerando-se, entretanto, o conjunto da Educação Superior, os índices de crescimento são ainda expressivos, embora não se igualem aos períodos recentes de maior expansão. De 2010 a 2015, as matrículas dos cursos superiores de graduação cresceram 25,3%, no geral; as matrículas presenciais cresceram 21,1% e as de EaD cresceram 49,7%. Os impactos da crise econômica e política, bem como os impactos da nova orientação administrativa do Brasil, claramente elitista, poderão agregar mais força à tendência de queda dos índices de expansão da Educação Superior. Os indicadores de crescimento das matrículas de 2014 para 2015 já revelam sinais nessa direção. Com efeito, diferentemente dos anos anteriores, cujos percentuais foram bem maiores, de 2014 para 2015, o crescimento das matrículas na graduação foi de, apenas, 2,5% (2,3%, na modalidade presencial, e 3,9% na modalidade a distância).

No que tange à educação a distância, a crise econômica e, principalmente, as medidas tomadas no âmbito do Golpe Parlamentar, como a Emenda Constitucional nº 95, de 15 de dezembro de 2016, vão reduzir drasticamente as possibilidades da EaD pública. A educação a distância inverterá completamente a perspectiva inicial, quando toda a oferta era pública: passará a ser quase que exclusivamente privada. Ocorre que a educação a distância pública necessita de aportes específicos para operar, aportes sem os quais não há que se esperar

a continuidade da experiência. Os números do último período (2010-2015) já mostram uma queda acentuada nos anos finais do segmento, como pode ser observado na tabela a seguir.

Tabela 12: Distribuição das matrículas EaD, por categoria administrativa, com percentuais de evolução anuais- Brasil, 2010-2015

CAT. ADM	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Estadual	76.414	71.152	64.778	46.929	39.181	43.988
Federal	104.722	105.850	102.211	92.344	96.482	81.463
% de evolução - Estadual		-6,9	-9,0	-27,6	-16,5	12,3
% de evolução - Federal		1,1	-3,4	-9,7	4,5	-15,6

Fonte: Inep/MEC. Censo da Educação Superior, 2015

A privatização total da educação a distância é, portanto, uma perspectiva real e, considerando-se o ambiente de crise atual, impondo a redução de custos de toda ordem, há que se esperar uma migração ainda maior (onde for possível, bem entendido, como se mostrou acima) da oferta presencial para a oferta a distância.

CONCLUSÃO

Em estudos publicados anteriormente, tematizamos a ‘Educação a distância e a formação de professores’ e, também, a ‘Educação a Distância: tensões entre o público e o privado’ (as referências completas dessas publicações estão ao final deste artigo). Muitos dos argumentos e reflexões postos nesses textos são ainda válidos, mas como eles estão disponíveis, inclusive eletronicamente, ficamos escusados de retomá-los aqui. Basta-nos, por ora, assinalar que o Estado brasileiro foi incapaz de conduzir o processo de expansão da educação a distância com o mínimo de controle e direcionamento, deixando que se construísse, por obra de iniciativas particulares, um “Titanic” que, agora, está desgovernado e ingovernável. Experimentamos, inclusive, certo bloqueio mental que nos impede de propor qualquer coisa, pois, ao que tudo indica, a embarcação alcançou um ponto da rota do qual já não parece razoável tentar retroagir, nem estacionar nem desviar o curso para um lado ou para outro. Cabe-nos, pelo menos, a prerrogativa de estudar e entender esse processo que veio sendo conduzido ao abrigo de névoas espessas, mas que devagar vão se dissipando. Foi essa mirada interpretativa que tentamos fazer neste estudo. É preciso mais, entretanto. São necessárias muitas luzes para enxergar longe e profundo. Fica o desafio.

REFERÊNCIAS

BRASIL. *Decreto nº 7.480, de 16 de maio de 2011*. Aprova a Estrutura do Ministério da Educação. Brasília, DF, mai 2011.

BRASIL. *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. Brasília, DF, dez 2005.

BRASIL, MEC/SESU. *Relatório da Comissão Assessora para Educação Superior a Distância*, agosto de 2002. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/sesu/arquivos/pdf/EAD.pdf>

BRASIL, MEC. *Portaria nº 335, de 6 de fevereiro de 2002*. Cria a Comissão Assessora com a finalidade de apoiar a Secretaria de Educação Superior na elaboração de proposta de alteração das normas que regulamentam a oferta de educação a distância no nível superior. Brasília, DF, fev 2002.

BRASIL. *Decreto nº 2.561, de 27 de abril de 1998*. Altera a redação dos arts. 11 e 12 do Decreto nº 2.494, de 10 de fevereiro de 1998, que regulamenta o disposto no art. 80 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Brasília, DF, abr 1998.

BRASIL. *Decreto nº 2.494, de 10 de fevereiro de 1998*. Regulamenta o art. 80 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, e dá outras providências. Brasília, DF, dez 1998.

BRASIL. *Medida Provisória nº 1.477-39, de 8 de agosto de 1997*. Dispõe sobre o valor total anual das mensalidades escolares e dá outras providências. Brasília, DF, ago 1997.

BRASIL. *Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996*. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Brasília, DF, dez 1996.

BRASIL. *Medida Provisória nº 962, de 30 de março de 1995*. Dispõe sobre a organização da Presidência da, no uso República e dos Ministérios, e dá outras providências. Brasília, DF, mar 1995.

BRASIL, MEC/INEP. *Censo da Educação Superior*, 2000. Em: <http://portal.inep.gov.br/web/guest/microdados>.

BRASIL, MEC/INEP. *Censo da Educação Superior*, 2001. Em: <http://portal.inep.gov.br/web/guest/microdados>.

BRASIL, MEC/INEP. *Censo da Educação Superior*, 2002. Em: <http://portal.inep.gov.br/web/guest/microdados>.

BRASIL, MEC/INEP. *Censo da Educação Superior*, 2003. Em: <http://portal.inep.gov.br/web/guest/microdados>.

BRASIL, MEC/INEP. *Censo da Educação Superior*, 2005. Em: <http://portal.inep.gov.br/web/guest/microdados>.

BRASIL, MEC/INEP. *Censo da Educação Superior*, 2010. Em: <http://portal.inep.gov.br/web/guest/microdados>.

BRASIL, MEC/INEP. *Censo da Educação Superior*, 2011. Em: <http://portal.inep.gov.br/web/guest/microdados>.

BRASIL, MEC/INEP. *Censo da Educação Superior*, 2012. Em: <http://portal.inep.gov.br/web/guest/microdados>.

BRASIL, MEC/INEP. *Censo da Educação Superior*, 2013. Em: <http://portal.inep.gov.br/web/guest/microdados>.

BRASIL, MEC/INEP. *Censo da Educação Superior*, 2014. Em: <http://portal.inep.gov.br/web/guest/microdados>.

BRASIL, MEC/INEP. *Censo da Educação Superior*, 2015. Em: <http://portal.inep.gov.br/web/guest/microdados>.

GIOLO, Jaime. A educação a distância e a formação de professores. *Educação & Sociedade*. Campinas, vol. 29 nº 105 Campinas Set./Dez. p. 1211-1234. 2008. Também disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-73302008000400013

GIOLO, Jaime. Educação a distância: tensões entre o público e o privado. *Educação & Sociedade*. Campinas, vol. 31 nº. 113 Out./Dez. p. 1271-1298. 2010. Também disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-73302010000400012

JAIME GIOLO é Professor da Universidade Federal da Fronteira Sul (UFFS), doutor em História e Filosofia da Educação pela Universidade de São Paulo, Pós Doutor em Educação Superior Brasileira pela Unicamp, atualmente no cargo de Reitor da UFFS. E-mail: giolo@uffs.edu.br

Recebido em fevereiro de 2018

Aprovado em abril de 2018

Regulação/avaliação da Educação Superior a Distância: multiplicidade de atores institucionais, labirinto de atos oficiais e avaliação regulatória

Regulation/evaluation of Distance Higher Education: multiplicity of institutional actors, labyrinth of official acts, and regulatory evaluation

Regulación/evaluación de la Educación Superior a Distancia: multiplicidad de actores institucionales, laberinto de actos oficiales y evaluación regulatoria

STELLA CECILIA DUARTE SEGENREICH

Resumo: Com base na definição de Cabrito sobre regulação, este relato de estudo objetiva relacionar a atuação de quatro atores institucionais do MEC, desde sua origem, com as políticas públicas relacionadas à regulação/avaliação da educação a distância, com destaque para sua atuação nos atos oficiais do último biênio. Trata-se de uma pesquisa exploratória, fruto da consulta a documentos legais e institucionais assim como artigos de periódicos. Os resultados demonstraram a pluralidade de atores institucionais atuando junto à EaD, a construção de um labirinto de atos oficiais e instrumentos de avaliação regulatória que mudam de acordo com as orientações governamentais vigentes, sugerindo a continuidade da pesquisa na realidade das universidades públicas e privadas.

Palavras-chave: Educação Superior, Educação a Distância, Regulação/avaliação, Atores institucionais.

Abstract: Based on Cabrito's definition of regulation, this study aims to relate the performance of four institutional actors of MEC, since its origins with the public policies related to the regulation/evaluation of distance education, especially its performance in official acts of the last biennium. This is an exploratory research that shows the results of the consultation of legal and institutional documents, as well as articles from periodicals. The results demonstrate the plurality of institutional actors related to distance education - EaD, and the construction of a labyrinth of official acts and instruments of regulatory evaluation that change according to the current governmental guidelines, suggesting the continuity of research in the reality of public and private universities.

Keywords: higher education, distance education, regulation/evaluation, institutional actors

Resumen: Con base en la definición de Cabrito sobre regulación, este informe de estudio objetiva relacionar la actuación de cuatro actores institucionales del MEC, desde su origen, con las políticas públicas relacionadas a la regulación / evaluación de la educación a distancia, con destaque para su actuación en los actos oficiales del último bienio. Se trata de una investigación exploratoria, fruto de la consulta a documentos legales e institucionales así como artículos de periódicos. Los resultados demostraron la pluralidad de actores institucionales actuando

en la EaD, la construcción de un laberinto de actos oficiales e instrumentos de evaluación regulatoria que cambian de acuerdo con las orientaciones gubernamentales vigentes, sugiriendo la continuidad de la investigación en la realidad de las universidades públicas y privadas.

Palabras clave: Educación superior, educación a distancia, regulación/evaluación, actores institucionales.

INTRODUÇÃO

Este texto objetiva apresentar alguns resultados do mapeamento de diferentes atores institucionais que se relacionam com os procedimentos de regulação e avaliação da educação superior na modalidade a distância, no Brasil. Foi dado destaque à atuação de cinco atores institucionais da administração direta e indireta do Ministério da Educação e Cultura (MEC), desde sua criação. Complementando os atores institucionais do MEC, destacamos, também, dois órgãos colegiados desse ministério.

Quanto aos procedimentos de regulação, foi reservado um espaço para comentar os atos oficiais do biênio 2016/2017, tendo em vista que esses atos incluem significativas mudanças na educação a distância (EaD). Em relação à avaliação propriamente dita, a proposta do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (SINAES) foi a referência conceitual utilizada como suporte para uma análise preliminar da regulação/avaliação da EaD e encaminhamento para novos estudos.

Basicamente, trata-se de uma pesquisa documental e bibliográfica, fruto da consulta a documentos legais (leis, decretos, portarias, resoluções, principalmente) e institucionais (manifestações de diferentes organizações com interesse na modalidade EaD), assim como artigos publicados em periódicos. O método da pesquisa documental é central nesta temática. Segundo Quivy e Campenhout (2005), “do ponto de vista da fonte pode tratar-se de documentos manuscritos, impressos ou audiovisuais, oficiais ou privados, pessoais ou provenientes de um organismo, contendo colunas de números ou textos” (p. 202).

Alguns recortes nos arquivos levantados se fizeram necessários para estabelecer um dimensionamento adequado do texto. O relacionamento público/privado não será explorado, tendo em vista que a crescente expansão dos cursos de graduação na modalidade EaD e, particularmente da rede privada com fins lucrativos, tem sido analisada em outros estudos, com a utilização de dados estatísticos. Segenreich e Castanheira (2015), por exemplo, constataram que a matrícula em cursos a distância passou de 0,06% do total de matrículas em 2000 para 15,8% em 2013, de acordo com os censos dos referidos anos. Pelos dados

do Censo da Educação Superior de 2016 (INEP, 2017) este percentual chegou a 49,6%, representando um total de 1.494.418 matrículas, das quais 91,8% estão na rede privada. Outra dimensão de estudo implícita no texto será o processo de diferenciação de arquiteturas acadêmicas que emergiram no bojo da trajetória da educação a distância no Brasil, tais como: a Universidade Aberta do Brasil (UAB), na rede pública, e os Grupos Educacionais de instituições privadas que se agigantaram nos últimos anos, lançaram ações na Bolsa de Valores no final da década de 2000 e têm exercido pressão mercadológica nos debates sobre a EaD (SEGENREICH; CASTANHEIRA, 2015).

Será descrita, inicialmente, a trajetória de alguns dos principais atores institucionais da estrutura do MEC envolvidos nas questões relativas à regulação e à avaliação regulatória da educação a distância, assim como a identificação da presença de outras entidades envolvidas. A percepção da importância de mapear estes atores institucionais surgiu da definição de regulação de Belmiro Cabrito em sua análise do ensino superior em Portugal, tal como foi adotada pelo grupo de pesquisadores da Rede Universitas/BR no seu novo projeto de pesquisa. Assim se manifesta Cabrito:

Em termos amplos, e no quadro institucional, entendo por regulação o modo como os portadores de autoridade coordenam, controlam e influenciam o sistema educativo e seus atores, por meio de regras, normas, pressões e constrangimentos, condicionando a ação daqueles atores em função dos objetivos políticos que perseguem. (*apud* MANCEBO; OLIVEIRA; SILVA JÚNIOR, 2017, p.10)

Em sequência, serão registrados os atos oficiais aprovados no biênio 2016/ 2017, nos quais estes atores estão atuando no momento. Finalizando o corpo do texto, foi incluída uma primeira abordagem do estudo que está se iniciando sobre a controvertida relação entre regulação e avaliação na EaD. Nas considerações finais estão sintetizados os resultados obtidos e retomadas algumas propostas de investigação.

ATORES INSTITUCIONAIS DA ADMINISTRAÇÃO DO MEC

Do organograma atual do MEC foram destacados cinco órgãos da estrutura de sua administração direta e indireta, sendo o último deles já extinto em 2011: o Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP); a Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES); a Secretaria de Educação Superior (SESu); a Secretaria de Educação a Distância (SEED) e a Secretaria de Regulação e Supervisão da Educação Superior (SERES).

O INEP (2018) foi criado com o nome de Instituto Nacional de Pedagogia em 1937, passando a funcionar no ano seguinte com a denominação de Instituto Nacional de Estudos Pedagógicos. Sua função inicial era se tornar uma fonte de documentação e de desenvolvimento de atividades de intercâmbio e assistência técnica. Ao tomar posse em 1952, como diretor do INEP, Anísio Teixeira enfatizou sua função de desenvolvimento de pesquisa organizando, inclusive, centros de pesquisa regionais no Brasil.

Na década de 1970, após várias alterações de estrutura e de funções o modelo idealizado por Anísio Teixeira, com base nos centros de pesquisa, é desmontado e a sede do INEP é transferida em 1976 para Brasília. A partir de 1985, ela retoma sua função básica de suporte e assessoramento aos centros decisórios do Ministério da Educação. Em 1997, nova reestruturação do órgão transforma o INEP em autarquia vinculada ao MEC e lhe atribui a responsabilidade pelos levantamentos estatísticos, já com o objetivo de orientar a formulação de políticas do MEC. No que se refere à sua relação com a EaD é importante destacar que os censos de educação superior passam a registrar os dados sobre a educação a distância a partir do ano 2000.

Em abril de 2002 é atribuída ao INEP, mediante portaria do MEC, a responsabilidade pela definição das diretrizes para a organização e execução da avaliação das instituições de educação superior e das condições de ensino dos cursos de graduação. Dois anos após a promulgação da lei que criou o SINAES em 2004, o Decreto no 5.773/2006 estabelece, em seu artigo 59, que o SINAES será operacionalizado pelo INEP, e que sua avaliação servirá como referencial básico para a regulação de instituições e cursos sem resultar em atribuição de conceitos (BRASIL, 2006).

Dois decretos, aprovados no final de 2007, servem para fortalecer a dimensão regulatória da avaliação por parte do INEP. No Decreto no 6.303 de 12 de dezembro de 2007, esta avaliação passa a resultar na atribuição de conceitos, conforme uma escala de cinco níveis (BRASIL, 2007). Oito dias depois, em outro decreto, o INEP é mais uma vez reestruturado mediante a criação do Departamento de Avaliação da Educação Superior (DAES) para assumir a implementação do SINAES.

No período 2010/2011, o recém criado DAES faz uma revisão dos instrumentos até então utilizados no SINAES. Os novos modelos, mantendo a mesma estrutura fechada, são apresentados em maio de 2011. Na última versão desses instrumentos, publicada em outubro de 2017, os instrumentos de avaliação do INEP continuam incorporados ao processo de regulação como condição prévia de credenciamento de IES e autorização/credenciamento de cursos, tendo a especificidade da educação a distância retratada em alguns itens.

A CAPES tem sua origem em uma Campanha Nacional de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior criada em julho de 1951, com o objetivo de “assegurar a existência de pessoal especializado em quantidade e qualidade suficientes para atender às necessidades dos empreendimentos públicos e privados que visam ao desenvolvimento do país” (MEC/CAPES, 2018).

A avaliação formal dos cursos de pós-graduação *stricto sensu* foi introduzida em 1976, a partir pelo primeiro Plano Nacional de Pós-Graduação (PNPg), que atribuiu à CAPES a coordenação da política nacional de pós-graduação. A avaliação foi concebida inicialmente como um processo contínuo e um modelo flexível que foi se tornando rígido com o passar dos anos. A continuidade administrativa torna-se uma marca da instituição, que se destaca na formulação, acompanhamento e execução da Política Nacional de Pós-Graduação.

Em 1992, a CAPES é instituída como Fundação Pública e, em 1995, passa por uma reestruturação da qual sai fortalecida como responsável pelo acompanhamento e avaliação dos cursos de pós-graduação *stricto sensu*, sendo esta atribuição confirmada quando da criação do SINAES em 2004.

No que se refere à relação com a educação a distância, é importante registrar que no Decreto no 5622/2005 (BRASIL, 2005) que regula art. 80 da LDB/96, a atribuição exclusiva da CAPES de regulamentar a pós-graduação *stricto sensu* também é mantida para oferta de cursos de mestrado e doutorado a distância.

A partir de 2007, a chamada “Nova CAPES” passa a ser responsável pela indução e fomento da formação inicial e continuada de professores para a educação básica utilizando recursos e tecnologias da educação a distância, especialmente na formação continuada e esta atribuição é consolidada em 2009, pela Política Nacional de Formação de Profissionais do Magistério da Educação Básica. Neste mesmo ano a CAPES passa a ser responsável pela condução operacional da Universidade Aberta do Brasil (UAB), criada pela Portaria no318/2009 (BRASIL/MEC, 2009a), que antes era atribuição da SEED/MEC. A Capes assume efetivamente sua nova atribuição por meio da criação da Diretoria Educação a Distância (DED). Esta diretoria tem realizado vários estudos sobre o funcionamento da UAB, marcando a presença das questões relacionadas à educação a distância nesta fundação. Atualmente a DED funciona com três coordenações gerais: Coordenação Geral de Inovação em Ensino a Distância (CGIE); Coordenação Geral de Programas e Cursos em Ensino a Distância (CGPC) e Coordenação Geral de Supervisão e Fomento (CGFO).

A SESu foi criada em 1979, originária do antigo Departamento de Assuntos Universitários (DAU). De 1993 a 2011 ela atuou em parceria com a

Secretaria de Educação de Educação a Distância (SEED) nos assuntos ligados à EaD, com a crescente presença decisória dessa secretaria nos atos oficiais até ela ser extinta em 2011.

Atualmente, a SESu é apresentada como uma unidade do MEC responsável por planejar, orientar, coordenar e supervisionar o processo de formulação e implementação da Política Nacional de Educação Superior. Conforme a LDB/96, a manutenção, a supervisão e o desenvolvimento das Ifes também são de responsabilidade da SESu, de forma que o órgão constitui a principal interface do Ministério com as sessenta e três universidades federais espalhadas pelo território nacional (MEC/SESu, 2018).

Suas atividades são desenvolvidas por três Diretorias e oito Coordenações Gerais. Destaca-se, entre elas, a Diretoria de Políticas e Programas de Graduação (DIPES) pelo fato dela se ocupar pela gestão, no âmbito do MEC, do Programa Universidade para Todos (Prouni) e do Fundo de Financiamento Estudantil (Fies); ambos objeto de grande interesse das IES privadas que oferecem cursos a distância.

A SEED foi criada em maio de 1996, meses antes da inserção da EaD como modalidade de educação superior, pelo artigo 80 da LDB/96. No início, suas competências estavam mais vinculadas às tecnologias educacionais e pedagógicas a serem utilizadas nesta modalidade educacional

Em 19 de dezembro de 2005, o artigo 80 da LDB/96 é finalmente regulamentado pelo Decreto nº 5.622 (BRASIL, 2005). No seu texto a SEED não é mencionada explicitamente, ficando toda a indicação de atribuições para o Ministério da Educação como um todo. Já no Decreto nº 5.773 de 9 de maio de 2006 (BRASIL, 2006), as secretarias do MEC são reconhecidas nas suas atribuições específicas. Ao dispor sobre o exercício das funções de regulação, supervisão e avaliação para o ensino superior, tanto presencial como a distância, é dedicada toda uma subseção ao credenciamento específico para oferta da EaD transferindo a instrução desse processo à SESu e à SETEC, com a colaboração da SEED conforme o caso. Entre as atribuições da SEED ainda permanece o compartilhamento de decisão, no que se refere, principalmente, às tecnologias e processos próprios da educação a distância.

No início do ano seguinte, pelo artigo 7º da Portaria Normativa nº 1, de 10 de janeiro de 2007 (BRASIL/MEC, 2007a) fica estipulado:

A avaliação de instituições e cursos na modalidade a distância será feita com base em instrumentos específicos de avaliação de instituições e cursos a distância, editados, mediante iniciativa da Secretaria de Educação a Distância (SEED), na forma prevista no art. 5º, § 4º, III e IV, do Decreto no 5.773, de 2006, até o dia 15 de maio de 2007.

Na Portaria nº 2/2007 (BRASIL/MEC, 2007b), baixada no mesmo dia e voltada especificamente para a educação a distância, a SEED já aparece como órgão de supervisão.

Finalmente, pelo Decreto 6.303 de 12 de dezembro de 2007 (BRASIL, 2007) aumenta o poder de intervenção da SEED alterando dispositivos dos decretos de 2005 e 2006 acima mencionados. Ao definir as competências da Secretaria de Educação a Distância no §4º do artigo 5º substitui as expressões “exarar parecer” por instruir, decidir, promover diligências; enfim, “exercer a supervisão dos cursos de graduação e seqüenciais a distância, no que se refere à sua área de atuação”.

Vale registrar que, no decorrer de 2007, a SEED havia elaborado e apresentado em agosto sua proposta de Referenciais de Qualidade da Educação a Distância, seguindo o disposto no Decreto 5.773/2006. Estima-se que as mudanças de atribuição introduzidas pelo Decreto 6.303/2007, permitiram que, entre 2008 e 2010 a SEED e o INEP elaborassem, em conjunto, instrumentos específicos de avaliação para a educação a distância tomando como base os referenciais de qualidade propostos pela SEED. Entretanto, como a SEED foi extinta pelo Decreto nº 7.480/2011 (BRASIL, 2011), estes instrumentos foram eliminados neste mesmo ano pela recém-criada Secretaria de Regulação da Educação Superior (SERES), que será apresentada em seguida.

A SERES foi criada em 17/4/2011 pelo mesmo ato oficial que extinguiu a SEED, absorvendo competências antes desempenhadas por três secretarias do MEC: SESu, SETEC e a extinta SEED. Neste decreto foi prevista a criação uma Diretoria de Regulação e Supervisão da Educação a Distância juntamente com uma secretaria voltada para a educação superior e uma terceira para a educação profissional e tecnológica. Elas são substituídas, no Decreto nº 7.690/2012 (BRASIL, 2012), por três outras diretorias, estruturadas em função de suas atribuições: política regulatória, supervisão da educação superior e regulação da educação superior. A EaD passa a se fazer presente, como coordenação, nas duas diretorias encarregadas da supervisão e da regulação da educação superior. Em 2013, nova reformulação extingue diretorias e coordenações. Consultando o portal da SERES (MEC/SERES, 2018) verifica-se que somente permanece uma reduzida Coordenação de Regulação da Ead (Coread) na Diretoria de Regulação da Educação Superior (DIREG).

Atualmente a SERES é responsável, junto com o INEP, pela regulação e avaliação do sistema federal de educação superior. O órgão tem uma trajetória curta mas veio exercendo gradativo aumento de poder no período 2011 - 2017. Quanto à vinculação com a EaD, permaneceu somente a coordenação acima citada (Coread).

Sintetizando a trajetória desses quatro órgãos, em termos de sua participação formal na trajetória da EaD, foi construído o Quadro 1 no qual estão comparadas cronologicamente as interfaces dos atores institucionais do MEC com a EaD.

Quadro 1 - Interfaces dos atores institucionais do MEC com a EaD

Anos	INEP (1937)	CAPES (1951)	SESu (1979)	SEED (1996)	SERES (2011)
2000	Estatísticas		Credenc. IES/ Autoriz. Cursos EaD	Credenc. IES/ Autoriz. Cursos EaD	
2007		UAB/Diretoria de EaD		Referenciais de qualidade EaD	
2008					
2009	SEED/INEP Instrumentos de avaliação da EaD	Coordenação operacional da UAB		SEED/INEP Instrumentos de avaliação da EaD	
2010					
2011	Avaliação dentro do processo regulatório das IES e cursos presenciais e EaD		Recursos de decisões da SERES - EaD	Extinção da SEED	Criação da SERES
2012				Diretoria de Regul. e Superv. EaD	
				Extinta Diretoria Criada Coread	
					Credenc. IES/ Autoriz. Cursos EaD

Fonte: Documentos levantados pela autora

Sintetizando a trajetória desses cinco órgãos, em termos de sua participação formal na trajetória da EaD, constata – se no Quadro 1 que:

1. Em relação ao INEP, somente no período 2008 a 2010 é registrada uma manifestação de parceria formal entre este órgão e o SEED no sentido de criar instrumentos específicos para a avaliação de cursos a distância. A partir de 2011, após a extinção do SEED, somente as informações estatísticas em relação à EaD presentes, dados para avaliação ficaram dispersos nos instrumentos de avaliação regulatória conjunta de cursos de graduação presenciais e a distância.

2. CAPES manteve sua atuação na pós-graduação *stricto sensu*. Entretanto, ao receber a incumbência de operacionalizar a UaB, criou uma Diretoria de Educação a Distância que permanece até hoje. No final de 2017, a Fundação recebeu mais um acréscimo de atribuições relacionadas à EaD com a abertura à criação de mestrados e doutorados na modalidade a distância, em vias de regulamentação.

3. Em relação aos órgãos de administração direta - SESu, Seed e Seres – constatou-se o empenho do MEC em criar uma secretaria especialmente voltada para a EaD na década de 1990, antes mesmo da LDB/96. Inicialmente voltada para as questões da metodologia e uso da TICs, relacionadas a programas governamentais utilizando a TICs, gradativamente tornou-se parceira da SESu nos processos de regulação e avaliação de IES e cursos. De parceira passou a ser um órgão mais decisório. Todo este espaço foi absorvido pela SERES, que assumiu o processo como um todo e manteve somente uma coordenação de EaD em seu organograma.

OS ORGÃOS COLEGIADOS DO MEC E A VISIBILIDADE DE OUTROS ATORES INSTITUCIONAIS

Complementando este mapeamento de atores do MEC, foram destacados dois órgãos colegiados que mantêm interface com a EaD: o Conselho Nacional de Educação (CNE), diretamente vinculado ao Ministro da Educação e a Comissão Nacional de Avaliação da Educação Superior (CONAES), criada para coordenar o sistema SINAES.

O atual Conselho Nacional de Educação (MEC/CNE, 2018), órgão colegiado diretamente vinculado ao Ministro da Educação, foi instituído em 1995 com a finalidade de colaborar na formulação da Política Nacional de Educação e exercer atribuições normativas, deliberativas e de assessoramento ao Ministro da Educação. A idéia de um Conselho Superior foi objetivada em 1911 com a criação do Conselho Superior de Ensino. Várias alterações de título acompanham a trajetória deste Conselho: Conselho Nacional de Ensino, em 1925, Conselho Nacional de Educação em 1931, Conselho Federal de Educação em 1961 e, novamente, Conselho Nacional de Educação em 1995.

As Câmaras de Educação Básica e de Educação Superior, que compõem o atual CNE, são constituídas cada uma, por doze conselheiros. A Câmara de Educação Superior (CES) apresentou algumas alterações em suas atribuições nos últimos 12 anos. Passou a se manifestar principalmente nos processos sobre o credenciamento e o credenciamento de Universidades e Centros Universitários, ficando a cargo do próprio MEC a condução dos processos sobre os cursos de graduação (exceto Medicina, psicologia e Odontologia) e o credenciamento e o credenciamento das instituições de ensino superior correspondentes.

A CONAES foi criada para coordenar e supervisionar os procedimentos de avaliação do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (SINAES), instituído na Lei no 10.861, de 14 de abril de 2004 (BRASIL, 2004). Ela é constituída por 13 representantes sendo: cinco dentro de três órgãos do MEC

(INEP, CAPES, SERES), três da comunidade acadêmica (estudantes, docentes e corpo técnico-administrativo) e cinco membros de notório saber e competência em avaliação ou gestão da educação superior, indicados pelo Ministro da Educação.

Ao analisar entidades colegiadas como o CNE e a CONAE ficou clara a participação formal de outros atores institucionais na trajetória da regulação/avaliação da educação superior presencial e a distância. Em recente comunicado à ANPED, com vistas à indicação de candidatos para renovar a composição da Câmara de Educação Superior do CNE, foi divulgada uma relação de 45 entidades civis que possuem este direito, representando diferentes posições sobre o processo de regulação/avaliação vigente. Destacam-se, entre outras, associações científicas como a ANPAE e a ANPED na área da Educação e a ABED, mais diretamente voltada para a Educação a Distância. As três entidades mantêm publicação permanente de periódicos e realizam encontros anuais, regionais e internacionais. A ABED, inclusive, vem publicando desde 2004 um anuário de dados estatísticos da educação a distância.

Por outro lado é importante registrar a atuação de um crescente número de entidades representantes de mantenedoras de IES do setor privado, como o SEMESP por exemplo, que têm como objetivo preservar, proteger e defender o segmento privado do ensino superior brasileiro. Destaca-se, neste grupo, a inclusão da Associação Nacional das Universidades Particulares (ANUP), como uma das novas entidades a ter direito de voto para o CNE. Consultando seu portal (ANUP, 2018) constata-se a presença, entre suas parceiras, da Associação Brasileira para o Desenvolvimento da Educação Superior (ABRAES), representante de alguns dos maiores grupos educacionais privados do país (Anima, Devry, Estácio, Laureate e Kroton), todos com grande interesse na expansão e flexibilização dos cursos modalidade a distância.

O LABIRINTO DOS ATOS DE REGULAÇÃO DA EAD E O PREDOMÍNIO DA AVALIAÇÃO REGULATÓRIA

A maioria dos estudos sobre atos oficiais que ultrapasse o nível de lei/decreto encontra uma grande barreira pela frente que é a multiplicidade de portarias normativas, portarias, pareceres, resoluções e notas técnicas que, se por um lado explicam determinados antecedentes ou consequências destes atos oficiais, por outro lado dificultam um relato coerente da análise documental. Tornou-se, então necessário delinear uma síntese de atos oficiais que mais afetaram a EaD e seus atores após a LDB/96.

Em estudo anterior sobre os atos oficiais ligados à EaD no período 1996 - 2010, Segenreich e Castro (2012) já destacavam a expansão desordenada da EaD no período anterior à Regulamentação da EaD em 2005, com a explosão de matrículas de cursos a distância e de criação de polos na rede privada, muitas vezes em instituições não universitárias, sem o devido controle e avaliação do MEC. Em 2004 abre-se mais uma porta à expansão da EaD com a possibilidade de oferecimento de disciplinas semipresenciais nos cursos presenciais.

Logo em seguida ao Decreto 5.733/2006, na busca de sustar a multiplicação incontrolada de polos de apoio presencial, é emitida a Portaria 02 de 10 de janeiro de 2007 (BRASIL, 2007b), estabelecendo a avaliação *in loco* de todos os pólos. Em 2009, a Portaria no 10/2009 (BRASIL/MEC, 2009b) volta atrás dessa proposta estabelecendo a avaliação *in loco* por amostragem, como reconhecimento da inviabilidade da proposta inicial. Culminando este período de aumento do controle da educação a distância um decreto assinado em dezembro de 2007, aumenta ainda mais o nível de exigência para credenciamento de instituições e polos assim como de cursos ministrados nos polos. Segenreich e Castro (2012, p.114), concluem em seu estudo que, entre 2007 e 2010 “o Estado assume, assim, o papel de estabelecer políticas de acompanhamento e avaliação do processo de expansão do sistema educacional, sujeitas a *standers* de acreditação de qualidade”, como indicam os instrumentos do INEP aprovados em 2011.

Obedecendo à proposta de estabelecer como foco o biênio 2016/2017, foram selecionados os seguintes atos oficiais que retratam a variedade de fontes do levantamento: Resolução CNE/CES no 1 de 11 de março de 2016; Portaria 1.134 de 10 de outubro de 2016; Decreto nº 9.057 de 25 de maio de 2017; a Portaria 11 de 20 de junho de 2017; e, o Parecer CNE/CES nº 462/2017.

Estes documentos se referem ao biênio 2016 – 2017 mas isto não significa que o período 2008 – 2015 não tenha sido palco de embates sobre a educação a distância na educação superior. O Plano Nacional de Educação foi aprovado em 2014, depois de longo percurso pelo CNE e é importante registrar que, em sua meta 12/estratégia 12. 20, a proposta de ampliação dos benefícios do FIES e do ProUni aos estudantes de cursos superiores a distância foi objeto de muita discussão por parte de atores institucionais da rede privada.

Neste mesmo período o CNE iniciou a discussão sobre novas diretrizes e normas nacionais para a oferta de programas e cursos de Educação Superior a Distância que geraram um parecer do CES, aprovado no segundo semestre de 2015. No ano seguinte sua proposta de resolução foi aprovada no ano seguinte: a Resolução CNE/CES no 1 de 11 de março de 2016 (BRASIL/MEC/CNE, 2016). Nela é reafirmada a concepção da educação a distância como modalidade não aceitando a idéia de ela possa ser uma metodologia e, com isso, mantendo como

um todo as normas e processos de autorização e credenciamento de instituições e cursos a distância. No que se refere à avaliação, o artigo 20 da resolução estabelece que caberá ao INEP, em articulação com a Seres, a SESu, a CONAES, a CAPES e o CNE, no prazo de 120 dias: I - a organização de padrões e parâmetros de qualidade da EaD, na perspectiva institucional; II - a definição de instrumento de avaliação externa para fins de credenciamento e reconhecimento institucional, autorização e reconhecimento de cursos superiores na modalidade a distância; III - o estabelecimento de processo avaliativo dos(as) estudantes em formação e concluintes em cursos superiores na modalidade a distância.

Esta Resolução sofreu muitas críticas do setor privado na medida em que não consideraram aceitas as reivindicações feitas durante os debates públicos no CNE. Em artigo de capa da revista do Semesp, publicado por uma consultora de recursos humanos (HETSCHKO, 2016, s/p), são reportadas as críticas de vários representantes de IES privadas sobre a Resolução. Destacamos aqui seu registro sobre as principais proposições consideradas pela ABED como não atendidas, em carta endereçada ao Ministro da Educação:

1. Autorização e regulamentação do uso de bibliotecas digitais.
2. Autorização e regulamentação para expansão de polos das IES que tenham IGC contínuo igual ou superior a 4, sendo que a IES pode expandir o número de pólos a cada dois anos, sem necessitar de visita prévia para sua ativação.
3. Permissão para que sejam constituídas IES para oferta exclusiva da modalidade a distância.
4. Definição da modalidade dos cursos considerando o maior percentual da modalidade de oferta das atividades de ensino e aprendizagem.
5. Permissão para que as IES sejam efetivamente autônomas [...]
6. Revisão dos referenciais de qualidade [...] assim como a necessidade da revisão da Portaria no 40 de 2007 [...].

Em outubro de 2016, a Portaria nº 1.134 (BRASIL/MEC, 2016) revoga uma portaria de 2004, que permitia a inserção de disciplinas semipresenciais em cursos presenciais, com 12 anos de vigência sem ser atingida pelos que vários atos oficiais de endurecimento da regulação para a educação a distância. A medida provocou novos protestos do setor privado. A utilização da expressão “disciplina semipresencial” na portaria de 2004 e não “modalidade a distância” permitiu que as IEs inserissem estas disciplinas no currículo dos cursos presenciais, sem que fosse dada nenhuma orientação sobre a forma como as IES deveriam implementar o ensino misto ou híbrido, como mostrou o estudo de Silva, Maciel e Alonso (2017) sobre a hibridização do ensino nos cursos de graduação presenciais das universidades federais. A Portaria 1.134/2016 também não fornece nenhuma orientação adicional a respeito, somente passa a exigir sua presença nos

projetos pedagógicos incluindo métodos e práticas de ensino-aprendizagem que incorporem o uso integrado de tecnologias de informação e comunicação para a realização dos objetivos pedagógicos, bem como prever encontros presenciais e atividades de tutoria, com profissionais qualificados para esta função.

Em maio de 2017, é assinado o Decreto nº 9.057 (BRASIL, 2017) que regulamenta o art. 80 da LDB/96 e quase um mês depois é editada a Portaria nº 11 de 20 de junho de 2017 (BRASIL/MEC, 2017) que estabelece normas para o credenciamento de instituições e a oferta de cursos superiores a distância, em conformidade com o referido decreto. Ricardo (2017) faz uma análise desta nova legislação e enumera entre as novidades: permissão que as IES credenciem para oferta de cursos de EaD, na graduação e na pós-graduação *lato sensu* sem a necessidade de credenciamento para a modalidade presencial; os procedimentos de avaliação *in loco* ocorrerão apenas nas sedes das IES, sem a necessidade de verificação dos pólos; a IES já criadas para EaD terão autonomia de criar novos pólos com base no conceito institucional da IES. O autor conclui que

o nível de exigência para o funcionamento da EaD, por meio de decretos, representou uma disputa político-ideológica entre a Associação Brasileira de Mantenedoras do Ensino Superior (ABMES) e o MEC por aquela possuir a hegemonia das matrículas e cursos ofertados. (RICARDO, 2017, p. 24)

Finalmente, nova abertura para a expansão da EaD será o Parecer CNE/CES nº 462/2017 (BRASIL/MEC/CNE, 2017), já aprovado, que trata da normas referentes à pós-graduação *stricto sensu* no país. A proposta de Resolução a ele anexada permite que as instituições credenciadas para a oferta de cursos a distância possam propor programas de mestrado e doutorado nesta modalidade e que caberá à Capes a definição dos procedimentos avaliativos referentes aos cursos de mestrado e doutorado na modalidade a distância. No texto do parecer está liberada a possibilidade de propor estes programas a partir de sua homologação (setembro de 2017).

Nos últimos dias de 2017 um novo decreto ainda é assinado. O Decreto nº 9.235, de 15 de dezembro de 2017 (BRASIL, 2017) dispõe sobre o exercício das funções de regulação, supervisão e avaliação das instituições de educação superior e dos cursos superiores de graduação e de pós-graduação no sistema federal de ensino, tanto na modalidade presencial como a distância. Cinco decretos são revogados, destacando-se os Decretos nº 5.773/2006 e nº 6.303/2007, integrantes deste texto. Uma análise do impacto desse decreto na educação superior a distância vai se fazer sentir no decorrer do ano de 2018 se não forem emitidos mais atos oficiais que reforcem ou se contraponham às medidas nele indicadas..

No que se refere à avaliação da educação superior, o divisor de águas da legislação referente à avaliação institucional e de cursos superiores no Brasil deveria ser criação do SINAES pela Lei nº 10.861, de 14 de abril de 2004 (BRASIL, 2004), já referida quando da análise da trajetória do INEP. É importante destacar sua finalidade expressa no primeiro artigo da Lei.

O SINAES tem por finalidade a melhoria da qualidade da educação superior, a orientação da expansão da sua oferta, o aumento permanente da sua eficácia institucional e efetividade acadêmica e social, e especialmente a promoção do aprofundamento dos compromissos e responsabilidades sociais das instituições de educação superior, por meio da valorização de sua missão pública, da promoção dos valores democráticos, do respeito à diferença e à diversidade, da afirmação da autonomia e da identidade institucional.

Esta proposta de avaliação tem sido defendida desde a década de 1980, quando foi desenvolvido o Programa de Avaliação da Reforma Universitária (PARU) e, na década de 1990, o Programa de Avaliação Institucional das Universidades Brasileiras (PAIUB). No relatório em que se propõe o SINAES são registrados os reveses sofridos por estes dois programas tomando como exemplo a proposta de avaliação da Educação Superior vinda do Grupo Executivo para a Reforma da Educação Superior (GERES) em 1985. Utilizando uma concepção regulatória, apresentava a avaliação como contraponto à autonomia das IES, dando relevo às dimensões individuais, seja do alunado, seja dos cursos e instituições, embora se mantenha a preocupação com as dimensões institucionais. Conclui o relatório de proposta do SINAES (MEC, 2003, p.15) que “deste modo, vem ocorrendo uma redução do conceito de avaliação, enfatizada na sua dimensão de supervisão, ou, ainda mais restritamente, de controle a partir de processos organizados e executados pelo próprio Ministério, com a colaboração das comissões”.

Segundo Sobrinho (2008), que foi o presidente da comissão que elaborou a proposta do SINAES, a Lei nº 10.861/2004 determina que a avaliação da educação superior brasileira deve cumprir-se como sistema. Ele dá destaque aos seguintes pontos: avaliação institucional interna e externa, contemplando a análise global e integrada das dimensões, estruturas, relações, compromisso social, atividades, finalidades e responsabilidades sociais das instituições de educação superior e de seus cursos; caráter público; respeito à identidade e à diversidade de instituições e cursos; participação do corpo discente, docente e técnico-administrativo e da sociedade civil.

Teoricamente as perspectivas eram de inaugurar um novo ciclo de avaliação no sistema de educação superior. Entretanto, a implantação do SINAES é atropelada por medidas que resultam da atribuição, ao INEP, de sua operacionalização. Segundo Sobrinho (2008, p. 821)

A avaliação da educação superior brasileira, em razão das recentes medidas do INEP, está deixando de ser uma produção de significados, questionamento sobre a pertinência e a relevância científica e social da formação e dos conhecimentos, e passando a reduzir-se à medida e ao controle.

Nesta mesma linha de pensamento Sguissardi (2008, pp.857/858) critica a deturpação dos objetivos do SINAES em 2008, nos seguintes termos:

A criação recente, pelo MEC, do Conceito Preliminar de Cursos – CPC e do Índice Geral de Cursos das Instituições de Educação Superior – IGC é apenas um exemplo de certo modelo de regulação que contradiria frontalmente um dos objetivos básicos do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior – SINAES, isto é, a gradativa implementação da cultura de avaliação nas IES.

Na análise da trajetória do INEP e, posteriormente, de sua convergência com os instrumentos da CAPES nos permite constatar que permanece ainda a avaliação com uma perspectiva predominantemente regulatória no sistema, incluindo a EaD. Isto não impede que muitas instituições tenham adotado princípios defendidos pelo SINAES, estabelecendo o que Sguissardi conceitua como cultura da avaliação. Estas IES seriam um excelente objeto de estudo: a análise de experiências bem sucedidas no lugar de apontar somente críticas.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Em primeiro lugar, é importante comentar alguns problemas enfrentados no processo de investigação. Quando se tenta recuar um pouco mais no tempo, as informações sobre as instituições e seus atores tende a escassear e finalmente desaparecer dos portais oficiais, principalmente se estiverem extintas como no caso da SEED ou dos instrumentos de avaliação voltados para a EaD, sem acesso no portal do INEP. Os instrumentos construídos pelo INEP junto com a SEED não constam na relação de instrumentos do INEP como um documento completo mas estão na relação instrumentos a serem analisados quando da reformulação dos instrumentos de avaliação pela SERES em 2010/2011; eles são os únicos sem acesso direto.

No mapeamento dos atos oficiais constatou-se que seu cabeçalho de embasamento jurídico inicial e artigos finais de revogação parcial ou total de documentos anteriores constituem um labirinto para o pesquisador e, certamente, para os gestores das instituições de educação superior, dando margem a interpretações controvertidas. No caso da Resolução CNE/CES nº 1/2016, o

problema foi sua ausência nos atos oficiais posteriores à sua aprovação, ela foi atropelada pelo Decreto 9.057/2017 mas não foi revogada. É um desses caminhos que merecem investigação.

Em relação à avaliação fica clara a predominância da avaliação regulatória, mesmo com as atualizações feitas tanto pelo INEP como pela CAPES. Um caminho de investigação seria localizar e analisar experiências de IES credenciadas para a educação a distância conseguiram implantar parcial ou completamente os princípios do SINAES tanto na rede pública como na rede privada. A socialização de experiências exitosas, relatadas em estudos de caso, pode estimular outras instituições a seguir este caminho. Finalmente, a opção de tomar como um dos eixos da pesquisa documental um mapeamento dos principais atores institucionais envolvidos nos atos oficiais e nos instrumentos avaliação regulatória abre, também, vários caminhos de investigação no que diz respeito às relações de poder entre instituições e atores individuais.

REFERÊNCIAS

ANUP. **Associadas. ABRAES**. Disponível em: <http://www.anup.com.br /portal/pagina/index/id/30/secao/2>. Acesso em: 1 fev. 2018.

BRASIL. **Lei nº 10.861, de 14 de abril de 2004**. Institui o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior - SINAES e dá outras Providências. 2004. Disponível em: www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/lei/l10.861.htm. Acesso em: 18 dez. 2017.

_____. **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. 2005. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato20042006/2005/Decreto/D5622.htm. Acesso em: 18 dez. 2017.

_____. **Decreto nº 5.773, de 09 de maio de 2006**. Dispõe sobre o exercício das funções de regulação, supervisão e avaliação das instituições de educação superior e cursos superiores de graduação e sequenciais no sistema federal de ensino. 2006. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/Decreto/D5773.htm. Acesso em: 18 dez. 2017.

_____. **Decreto nº 6. 303, de 12 de dezembro de 2007**. Altera dispositivos dos Decretos nos 5.622, de 19 de dezembro de 2005, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional, e 5.773, de 9 de maio de 2006, que 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. 2007. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/decreto/d6303.htm. Acesso em 10 jan. 2018.

_____. **Decreto nº 7.480, de 16 de maio de 2011.** Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão do Grupo-Direção e Assessoramento Superiores - DAS e das Funções Gratificadas do Ministério da Educação e dispõe sobre remanejamento de cargos em comissão. 2011. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/decreto/d7480.htm. Acesso em: 17 dez. 2017.

_____. **Decreto nº 7.690, de 02 de março de 2012.** Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções Gratificadas do Ministério da Educação. 2012. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/decreto/d7690.htm. Acesso em: 17 dez. 2017.

_____. **Decreto nº 9.057, de 25 de maio de 2017-** Regulamenta o art. 80 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. 2017a. Disponível em: www.planalto.gov.br/ccivil_03/_.../2017/decreto/D9057.htm. Acesso em: 18 dez. 2017.

_____. **Decreto nº 9.235, de 15 de dezembro de 2017.** Dispõe sobre o exercício das funções de regulação, supervisão e avaliação das instituições de educação superior e dos cursos superiores de graduação e de pós-graduação no sistema federal de ensino. 2017b Disponível em: www.planalto.gov.br/ccivil_03/_.../2017/Decreto/D9235.htm. Acesso em: 18 dez. 2017.

_____. MEC/CNE. **Resolução CNE/CES nº 1, de 11 de março de 2016** - Estabelece Diretrizes e Normas Nacionais para a Oferta de Programas e Cursos de Educação Superior na Modalidade a Distância. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/escola-de-gestores-da-educacao-basica/323-secretarias-112877938/orgaos-vinculados-82187207/34891-resolucoes-cne-ces-2016>. Acesso em: 10 jan. 2018.

_____. MEC. **Portaria nº 2.051, de 9 de julho de 2004** que regulamenta os procedimentos de avaliação do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (SINAES), instituído na Lei nº 10.861, de 14 de abril de 2004. Disponível em: portal.mec.gov.br/arquivos/pdf/PORTARIA_2051.pdf. Acesso em: 24 jan. 2018.

_____. MEC. **Portaria Normativa nº 1, de 10 de janeiro de 2007**. Calendário do ciclo avaliativo do SINAES, triênio 2007/2009. 2007a. Disponível em: portal.mec.gov.br/seed/arquivos/pdf/legislacao/portaria1.pdf. Acesso em: 24 jan. 2018.

_____. MEC. **Portaria normativa nº 2, de 10 de janeiro de 2007**. 2007b. Dispõe sobre os procedimentos de regulação e avaliação da educação superior na modalidade a distância. 2017b. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/seed/arquivos/pdf/legislacao/portaria2.pdf>. Acesso em: 24 jan. 2018.

_____. MEC. **Portaria nº 318, de 2 de abril de 2009**. Transfere à Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior-Capes – a operacionalização do Sistema Universidade Aberta do Brasil – UAB. Brasília: MEC/Capes, 2009. Disponível em: [http://uab.capes.gov.br/images/stories/downloads/legislacao/Portaria3182Abr09_UAB paraCAPES.pdf](http://uab.capes.gov.br/images/stories/downloads/legislacao/Portaria3182Abr09_UAB_paraCAPES.pdf). Acesso em: 10 dez 2017.

_____. MEC. **Portaria nº 10, de 02 de julho de 2009**. Fixa critérios para dispensa de avaliação in loco e dá outras providências. Disponível em: http://www.sesesp.org.br/portal/pdfs/juridico2009_OLD/Portarias/02.07.09/Portaria%2010-2009.pdf. Acesso em: 10 dez 2017.

_____. MEC. **Portaria nº 1.134, de 10 de outubro de 2016** - Revoga a Portaria MEC nº 4.059, de 10 de dezembro de 2004, e estabelece nova redação para o tema. Disponível em: <https://abmes.org.br/legislacoes/detalhe/1988/portaria-n-1134>. Acesso em: 10 jan. 2017.

_____. MEC/CNE. **Parecer CNE/CES nº 462, de 14 de setembro de 2017**. Normas referentes à pós-graduação stricto sensu no país. 2017a. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/docman/outubro-2017-pdf/73971-pces462-17-pdf/file>. Acesso em: 17 jan. 2018.

_____. MEC. **Portaria nº 11, de 20 de junho de 2017** - Estabelece normas para o credenciamento de instituições e a oferta de cursos superiores a distância, em conformidade com o Decreto nº 9.057, de 25 de maio de 2017. Disponível em: abmes.org.br/legislacoes/detalhe/2178/portaria-normativa-n-11. Acesso em: 10 jan. 2017.

HETSCHKO, K. Muito debate poucos avanços. Capa. **Revista do Ensino Superior**. Semesp. 25 de abril de 2016. Edição 208. Disponível em: <http://www.semesp.org.br/noticias/muito-debate-poucos-avancos>. Acesso em: 21 jan. 2018.

MANCEBO, D; OLIVEIRA, J.F. de; SILVA JÚNIOR, J. dos R. **Políticas, gestão e direito à educação superior: novos modos de regulação e tendências em construção**. (projeto de Pesquisa versão 3). maio de 2017, p. 10.

MEC. **Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior SINAES: Bases para uma nova proposta de avaliação da Educação Superior**. 2003. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/arquivos/pdf/sinaes.pdf>. Acesso em: 12 fev. 2018.

_____. Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior. (CAPES). **História e missão**. Disponível em: <http://www.capes.gov.br/historia-e-missao>. 2018 Acesso em: 17 dez. 2018.

_____. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP) . **Sinopse Estatística da Educação Superior de 2016**. Brasília: INEP. 2017. Disponível em: <http://portal.inep.gov.br/superior-censosuperior-sinopse> Acesso em: 10 dez. 2017.

_____. Secretaria de Educação a Distância (SEED). **Referenciais de qualidade para a educação superior a distância**. Brasília, DF, agosto de 2007. Disponível em: portal.mec.gov.br/seed/arquivos/pdf/referenciaisead.pdf Acesso em: 10 jan. 2018.

_____. Secretaria de Educação Superior (SESu). **Apresentação**. 2018. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/sesu-secretaria-de-educacao-superior/apresentacao>. Acesso em: 10 jan. 2018.

_____. Secretaria de Regulação e Supervisão da Educação Superior (Seres). **Quem é quem**. 2018 Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/secretaria-de-regulacao-e-supervisao-da-educacao-superior-seres/quem-e-quem>. Acesso em: 10 jan. 2018.

_____. Conselho Nacional de Educação (CNE). **Histórico**. 2018. Disponível em: http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=14306:cne-historico&catid=323:orgaos-vinculados. Acesso em: 11 jan. 2018.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA (INEP). **História**. 2018. Disponível em: <http://portal.inep.gov.br/historia>. Acesso em: 11 jan.2018.

QUIVY, R.; CAMPENHOUDT, L. **Manual de Investigação em Ciências Sociais**, Lisboa, Gradiva, 2005.

RICARDO, J. S. Impacto da nova regulamentação da EaD para as instituições de educação superior. **EaD UFBA em Revista**, Salvador, Número 2 2017 Disponível em: http://www.eademrevista.ufba.br/wpcontent/themes/revista/docs/EaD_UFBA%20em%20Revista-N2_SEAD.pdf. Acesso em: 19 jan. 2018.

SEGENREICH, S. C. D.; CASTANHEIRA, M. O espaço da educação superior a distância na expansão da educação superior brasileira pós-LDBEN/1996. In: SOUSA, José Vieira de (org.). **Expansão e avaliação da educação superior brasileira: formatos, desafios e novas configurações**. Belo Horizonte, MG: Fino Traço/ Faculdade de Educação da Universidade de Brasília, 2015, p. 115 – 134.

SEGENREICH, S. C. D.; CASTRO, A. M. D. A . A inserção da educação a distância no ensino superior do Brasil: diretrizes e marcos regulatórios, **Revista Educação em Questão**, Natal, v. 42, n. 28, p. 89-118, jan./abr. 2012.

SGUISSARDI, V. Regulação estatal versus cultura de avaliação institucional? **Avaliação**, Campinas; Sorocaba, SP, v. 13, n. 3, p. 857-862, nov. 2008.

SILVA, M. R. C. da, MACIEL C., ALONSO, K.M. Hibridização do ensino nos cursos de graduação presenciais das universidades federais: uma análise da regulamentação. **RBPAE**, v. 33, n. 1, p. 095 - 117, jan./abr. 2017.

SOBRINHO, J. D. Qualidade, avaliação: do SINAES a índices. **Avaliação**, Campinas; Sorocaba, SP, v. 13, n. 3, p. 817-825, nov. 2008.

STELLA CECILIA DUARTE SEGENREICH é Licenciada em Pedagogia e mestre em Educação pela Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (PUC/RJ). Master of Arts pela Universidade de Stanford. Doutora em Educação Brasileira pela Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ). Experiência docente como professora associada da PUC/RJ, adjunta da UFRJ e titular da Universidade Católica de Petrópolis (UCP). Tem desenvolvido nos últimos vinte anos estudos sobre a educação superior a distância com ênfase nas questões relacionadas às políticas públicas, arquiteturas acadêmicas, sistema de tutoria e avaliação. Atualmente pesquisa também as questões da privatização e da internacionalização da educação a distância. Autora de diversos artigos e capítulos de livro, organizou três coletâneas sobre educação superior. Como professora aposentada da UFRJ, participa da rede de pesquisadores ligada ao GT 11 da ANPED (Política da educação superior), integrando o eixo dois do programa de pesquisa do Universitas/BR. E-mail: stella.segen@gmail.com

Recebido em fevereiro de 2018

Aprovado em abril de 2018

Capacidades do Estado brasileiro e arquitetura institucional da EaD: da organização burocrática à autonomia inserida dos órgãos estatais

Brazilian State Capacities and DE institutional architecture: from bureaucratic organization to inserted autonomy by state organs
Capacidades del Estado brasileño y arquitectura institucional de la EaD: de la organización burocrática a la autonomía insertada de los órganos estatales

DANIELA DA COSTA BRITTO PEREIRA LIMA
 MÔNICA DESIDERIO

Resumo: O tema deste estudo é a arquitetura institucional da educação a distância (EaD) no Brasil sob a ótica das capacidades do Estado no que se refere à organização burocrática. Seu objetivo geral é apresentar e discutir algumas das capacidades do Estado brasileiro para gerir sua política pública de EaD. A pesquisa é do tipo bibliográfica e de natureza empírica, com suporte teórico em Evans (1993, 1995, 2004). O estudo empírico considerou o mapeamento e a análise da arquitetura institucional da EaD no Brasil entre 2010 e 2013 (LIMA, 2013). Consta-se que o Estado precisa rever sua arquitetura institucional da EaD, visando desenvolver a sua capacidade de organização burocrática e autonomia inserida, para passar de um Estado intermediário para desenvolvimentista.

Palavras-chave: Educação a distância; educação superior; capacidades do Estado; arquitetura institucional.

Abstract: The theme of this study is the institutional architecture of distance education - EaD - in Brazil, from the point of view of the state's capabilities, regarding the bureaucratic organization. Its general objective is to present and discuss some of the capabilities of the Brazilian State to manage its public DE policy. The research is a bibliographical and empirical study, with theoretical support in Evans (1993, 1995, 2004). The empirical study considered the mapping and analysis of the institutional architecture of EaD in Brazil between 2010 and 2013 (LIMA, 2013). It concludes that the Brazilian State needs to reassess its DE institutional architecture as a means to develop its bureaucratic organization capacity and inserted autonomy, and as a condition to move from an intermediary State to a developed one.

Keywords: distance education; higher education; State capacity; institutional architecture.

Resumen: El tema de este estudio es la arquitectura institucional de la educación a distancia (EaD) en Brasil bajo la óptica de las capacidades del Estado en lo que se refiere a la organización burocrática. Su objetivo general es presentar y discutir algunas de las capacidades del Estado brasileño para gestionar su política pública de EaD. La investigación es del tipo bibliográfica y de naturaleza empírica, con

soporte teórico en Evans (1993, 1995, 2004). El estudio empírico consideró el mapeo y el análisis de la arquitectura institucional de EaD en Brasil entre 2010 y 2013 (LIMA, 2013). Se constata que el Estado necesita revisar su arquitectura institucional de la EaD, buscando desarrollar su capacidad de organización burocrática y autonomía insertada, para pasar de un Estado intermedio para desarrollista.

Palabras clave: Educación a distancia; educación universitaria; capacidades del Estado; arquitectura institucional.

INTRODUÇÃO

Os atores da burocracia estatal, conforme a abordagem institucionalista, propõem e desenvolvem ações como produto das interações internas e externas com outros atores individuais ou coletivos da sociedade organizada e do próprio Estado, e, ao fazê-lo, desenvolvem distintas capacidades. Evans (1995; 2004) defende o pressuposto de que não é a prevalência da burocracia que prejudica o desenvolvimento das capacidades do Estado, mas a sua insuficiência.

Isso traz como desafio a construção de um modelo baseado no equilíbrio entre insulamento e inserção social (o que chama de autonomia inserida) associado a uma burocracia meritocrática (autônoma), com incentivos de progressão e relações externas conectadas à sociedade civil (COSTA; NEVES, 2013).

Este artigo, com base nas contribuições de Evans (1993; 1995; 2004), visa a discutir a capacidade de organização burocrática do Estado brasileiro de gerir sua política pública de Educação a Distância (EaD), a partir do mapeamento e análise da arquitetura institucional entre 2010 e 2013 (LIMA, 2013). Fundamenta-se em pesquisa bibliográfica, documental, e entrevistas com os gestores de alto escalão dos órgãos centrais de acompanhamento, regulação e avaliação das ações de EaD (CAPES, SERES/MEC, SEB/MEC e INEP)¹ e com os atores pertencentes aos órgãos colegiados da área (Fórum de Coordenadores UAB e CONAES)². A escolha dos órgãos e sujeitos da pesquisa deveu-se a sua relevância no processo de constituição dessa modalidade de ensino no país à época da coleta de dados.

Neste estudo, consideramos arquitetura institucional tanto a estrutura e organização segundo as regras formais (consolidadas em documentos legais) de determinados órgãos quanto a percepção dos atores que neles atuam. As rotinas e

1 Respectivamente: Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior, Secretaria de Regulação e Supervisão da Educação Superior, Secretaria de Educação Básica e Instituto Nacional e Estudos e Pesquisas Educacionais.

2 UAB - Sistema Universidade Aberta do Brasil; CONAES - Comissão Nacional de Avaliação da Educação Superior.

crenças são elementos cuja identificação completa a análise realizada e contribuem para desvelar aspectos não explicitados nas regras formais.

A educação a distância (EaD) é uma modalidade de educação em franco crescimento desde sua regulamentação realizada pela LDB nº 9.394/1996. Entre 2002 e 2016, o número de matrículas no ensino superior saltou de 40.714 (INEP, 2002) para 1.494.418 (INEP, 2016), apresentando aumento de 3.570%, e inversão da expansão entre as IES públicas e privadas, conforme tabela 1.

Tabela 1 - Número de matrículas EaD por categoria administrativa

IES Públicas		IES Privadas	
Ano	Matrículas	Ano	Matrículas
2002	34.322	2002	6.392
2016	122.601	2016	1.371.817

Fonte: Censo da Educação Superior (INEP, 2002 e 2016)

Esse crescimento e a inversão da expansão justificam a pesquisa acerca de como o Estado organiza sua arquitetura institucional, já que o sucesso ou o fracasso dos projetos transformadores depende de como se harmonizam com as estratégias dos campos específicos (EVANS, 2004).

Não se pretende fazer neste estudo uma avaliação da política pública de EaD no Brasil e, sim, uma análise da capacidade do Estado a partir de sua arquitetura institucional de gestão da EaD. O artigo está dividido em três seções: abordagem teórica sobre as capacidades estatais utilizadas, apresentação dos dados acerca da capacidade burocrática e dos indícios de mecanismos de autonomia inserida dos órgãos estatais que atuam ou deveriam atuar na EaD e, por fim, a análise da capacidade burocrática por meio dos planos de carreira e capacitação dos gestores de alto escalão.

CAPACIDADES DO ESTADO: ORGANIZAÇÃO BUROCRÁTICA E AUTONOMIA INSERIDA

A abordagem teórica de capacidades do Estado propõe uma reflexão a partir da multiplicidade de resultados encontrados nos processos de reformas de países em diferentes condições de desenvolvimento e argumenta que o sucesso das ações do Estado não depende só de seu modelo, mas, também, de sua capacidade de implementar políticas públicas e sustentar compromissos.

Segundo Grindle (1996), a capacidade do Estado para formular e implementar políticas públicas refere-se a sua capacidade de responder às

demandas sociais, para permitir que os canais que representem os interesses da sociedade incorporem a participação da sociedade como um todo (e não só da parcela detentora do capital) na tomada de decisões e resolução de conflitos.

Compreender o Estado como desenvolvedor de capacidade de expansão exige perceber o sentido de autonomia inserida de Evans (1995), em que a burocracia é vista numa perspectiva institucional que avança em relação ao modelo weberiano de racionalidade ao compreender que a capacidade do Estado depende do equilíbrio entre o grau de insulamento burocrático e de inserção nas relações societárias (COSTA, 2011).

Para Evans (2004), a autonomia inserida trata de uma combinação de autonomia e parceria em que o Estado deve possuir autonomia relativa da classe dominante para promover o desenvolvimento, formular e implementar objetivos coletivos. Esta ação depende da combinação das características da máquina pública e carreiras burocráticas com a capacidade do Estado para gerir as relações sociais.

Há ênfase na incorporação dos interesses coletivos de forma que haja conexão com as diversas redes externas, considerando o grau de profissionalização da burocracia (processo de seleção meritocrática e mecanismos internos de promoção dos funcionários públicos) e a capacidade de se inserir o projeto governamental para atender às necessidades da sociedade. Estados ineficientes não contam com normas burocráticas e padrões previsíveis no aparato estatal e a fragilidade da estrutura burocrática abre precedência para o privilégio de interesses particularistas (EVANS, 1995; COSTA, 2011).

Ao observar a atuação do Estado, Evans (1993; 2004) construiu tipologias que caracterizam sua conduta na economia e no desenvolvimento: Estado predador, Estado intermediário e Estado desenvolvimentista.

O Estado predador promove o desenvolvimento às custas da sociedade, e a preocupação da classe política com a busca de renda converte a sociedade em sua presa. Observa-se a ausência de uma burocracia weberiana. É um Estado arbitrário e desorganizador da sociedade civil e, geralmente, conduzido por um líder forte que atua dentro de uma tradição patrimonialista. Já o Estado desenvolvimentista se organiza internamente como burocracia weberiana mediante recrutamento por mérito; é altamente seletivo, utiliza compensações ao longo de carreiras de longo prazo - cria compromisso, coerência corporativa e autonomia, sem isolamento da sociedade. Supõe um Estado meritocrático e, ao mesmo tempo, inserido no ambiente societário.

Por fim, no Estado intermediário, a burocracia apresenta parcialmente as características de uma burocracia weberiana. Evans (2004) apresenta o Brasil como Estado intermediário, porque não há uma verdadeira meritocracia e, ainda que em

alguns setores e agências exista o predomínio do profissionalismo, em outros a autoridade ocorre por meio de laços pessoais e pela corrupção. Há dificuldade na institucionalização de procedimentos de recrutamento meritocrático, as carreiras não são de longo prazo, dependendo, na maioria das vezes, de mudança na liderança política levando à ausência de compromisso de longo prazo entre os gestores de alto escalão com os órgãos em que atuam. A autonomia inserida é um atributo mais parcial que global.

A transição de Estado intermediário para desenvolvimentista pressupõe pensar sobre como promover a autonomia e a parceria considerando as características históricas e idiossincráticas que particularizam cada sociedade.

Para compreender a capacidade do Estado manifesta na EaD no Brasil, analisamos o grau de organização burocrática dos órgãos governamentais e, ao mesmo tempo, observamos como estes criam mecanismos de cooperação e parceria para que possam desenvolver uma relação de atendimento às reais necessidades e possibilidades da área e do público atingido, considerando também a tipologia proposta por Evans explicitada acima.

CAPACIDADE BUROCRÁTICA E INDÍCIOS DE MECANISMOS DE AUTONOMIA INSERIDA DOS ÓRGÃOS E SEUS ATORES

Antes de apresentar os dados coletados, é necessário resgatar o universo da pesquisa, definido a partir das características da EaD na Educação Superior no Brasil entre 2010 e 2013, composto pelos órgãos de atuação na Educação Superior e que, então, atuavam diretamente com a EaD. Os atores/sujeitos definidos seguiram o critério da função ocupada, ou seja, os gestores de alto escalão em cargos que possuíam como função fazer gestão, acompanhamento e avaliação da Educação Superior e a distância.

Os órgãos pesquisados foram Capes, Inep, Conaes, Fórum de Coordenadores UAB e MEC (SERES, SESU³ e SEB). Dentre os selecionados, apenas a SESU não se disponibilizou a participar da pesquisa, considerando que a EaD não possuía relação com essa Secretaria (LIMA, 2013). Este fato já foi o primeiro indício de falta de organização entre os órgãos do Estado brasileiro, pois se a Capes fazia a gestão da EaD pública no país, fica o questionamento acerca de a que órgão caberia a gestão da EaD privada.

Para resguardar a identidade dos entrevistados, utilizou-se a sigla do órgão de que faziam ou fizeram parte, seguida de uma letra do alfabeto.

As características burocráticas dos órgãos pesquisados e sua arquitetura institucional foram identificadas com relação a: aspectos legais, estrutura hierárquica/processo de seleção, formação dos gestores, atividade-fim e os indícios de autonomia inserida, para, posteriormente, analisar a qualificação oferecida pelos órgãos (que afetam sua profissionalização) e plano de carreira dos funcionários.

Convém destacar que, dentre os órgãos pesquisados⁴, no período da pesquisa quando se finaliza este artigo, apenas a CAPES possui uma Diretoria voltada especificamente para a EaD e o MEC, por meio da SERES, que possuía e ainda possui duas Coordenações gerais voltadas para a EaD.

A Capes atua na EaD por meio da Diretoria de Educação a Distância (DED). Em 2008, a DED possuía quatro coordenações e em 2012 passou a ter três, com a manutenção da Coordenação-geral de Supervisão e Fomento; alterou a Coordenação de articulação acadêmica para de Programas e Cursos em ensino a distância; fez a junção da Coordenação geral de infraestrutura de polos e núcleos com a de política de tecnologia de informação, passando a ser denominada Coordenação de inovação em ensino a distância.

Ao se observarem as atribuições da DED no decreto nº 7692/2012 (BRASIL, 2012), nota-se que estão todas voltadas para a coordenação e o fomento de cursos a distância do Sistema UAB ou para a formação inicial e continuada de professores. Ao se priorizar apenas a UAB (Sistema público de oferta), deixa-se um hiato acerca de uma política clara de EaD para a educação superior privada. Com relação à caracterização dos gestores, dentre os quatro havia: dois comissionados, um requisitado de uma IES e um Gestor Público; o tempo no cargo era de um ano e meio para todos; a formação, dividida em: Engenharia Civil, Administração, Letras e Matemática. Com relação à formação em EaD: dois não a possuíam, um tinha PhD em EaD e outro fez cursos modulares em EaD; todos apresentavam larga experiência anterior com EaD.

Na DED/CAPES, passaram duas gestões até a época em que foi feita a pesquisa de campo. O primeiro diretor ficou três anos e meio no cargo, e o segundo diretor e sua equipe, no final de 2012, lá estavam havia um ano e meio.

Uma característica da arquitetura institucional da EaD na CAPES, que é mantida ainda hoje, é o Fórum de Coordenadores UAB⁵, como meio de escuta e diálogo com a comunidade, através de um canal institucionalizado para a definição

4 Para mais detalhes sobre a trajetória da EaD nos órgãos pesquisados, ver a pesquisa de Lima (2013).

5 Ainda que este seja fruto de uma política de governo, foi instituído apenas por meio de Portaria.

de metas, estratégias e políticas para a área, podendo ser considerado mecanismo de autonomia inserida. Entretanto, seu grau de institucionalização parece-nos fator crítico para sua manutenção.

O Fórum é composto por todos os Coordenadores UAB e adjuntos das IES públicas que aderiram ao Sistema, sendo que o presidente e o vice-presidente devem ser eleitos por seus membros. A figura do Coordenador UAB aparece na Resolução CD/FNDE nº 26, de 05 de junho de 2009. Para ocupar o cargo e receber bolsa pesquisa correspondente, não é necessário ter formação ou experiência em EaD, o que compromete suas ações (LIMA, 2013). Porém, com relação a seu papel:

[...] é muito complexo. Ele tem de gerir todo o processo desde a sua criação, acompanhar seu desenvolvimento e implantação, e avaliar as ações tomadas para a negociação com os órgãos de fomento. Envolve, portanto, conhecimento administrativo, acadêmico, científico, burocrático, político e de gestão de pessoas. Só por este último, a complexidade se intensifica, pois a quantidade de pessoas que atua na EaD, nas diferentes funções, acaba por ser de responsabilidade também da coordenação UAB. [...] Graças ao Fórum temos uma organização interna dos Coordenadores que não necessariamente depende da CAPES. Somos legitimados por ela, mas nosso trabalho ultrapassa o que fazemos junto à DED-CAPES (Entrevistado FÓRUM B, 2012).

Esse posicionamento se refere às atividades coletivas que ocorrem em forma de Grupos de Trabalho (GT), tanto presenciais, quanto virtualmente por meio do Ambiente Virtual de Trabalho da UAB (ATUAB), “*além do Fórum de área dos Coordenadores de curso das licenciaturas e da administração pública (PNAP)*” (Entrevistado CAPES F, 2012).

O Fórum de Coordenadores UAB, além dos encontros previstos, emite Cartas para a DED/CAPES com as considerações e condições discutidas acerca dos assuntos pertinentes à condução do Sistema UAB nas IES, além da discriminação de impactos e proposições. Na Carta de Belo Horizonte, do dia 06 de junho de 2012, é explicitado que a presidência do Fórum busca fazer articulações com entidades e associações representativas, o que condiz com a caracterização das redes externas defendidas por Evans (2004), na relação do Estado para a busca das tomadas de decisão.

Na estrutura regimental da SERES/MEC, ainda existia, em 2012, uma divisão nas coordenações-gerais de cursos presenciais e a distância, mas, na prática, após a realização das entrevistas, verificou-se que o que estava efetivado era a divisão das coordenações de supervisão no ensino superior abarcando as duas modalidades com base na natureza da demanda: se ordinária (denúncia, publicidade ou solicitação) ou especial (a partir dos índices).

O gestor que ocupava a Coordenação-geral era graduado em Direito, com mestrado em Administração Pública. Não fazia parte do quadro efetivo do

MEC e foi disponibilizado da sua vinculação de origem ao Ministério Público, tendo ocupado cargo na supervisão por menos de um ano. O gestor não havia tido experiência anterior na área de EaD.

O gestor da SEB/MEC foi entrevistado pela relação que o seu trabalho possuía com a Rede Nacional de Formação de Professores, sendo citado por diversas vezes na entrevista realizada ao Entrevistado Fórum A (2012), ao expressar a dificuldade de lidar com o Fórum Permanente Estadual (e essa Rede trabalhava em função das demandas do Fórum) e na medida em que a sua Coordenação-geral estava vinculada à formação continuada de professores. Essa Coordenação é um exemplo dos rearranjos que são constantemente realizados no organograma do Ministério da Educação, que, ao que parece, conforme mudanças havidas na SERES, extinção da SEED e outras, têm sido constantes.

Eu sou coordenador. A coordenação não tem nome. Eu sou coordenador de formação continuada, mas essa coordenação no organograma do Ministério não tem nome. Informalmente a chamamos de coordenação de formação continuada. [...]Ela é vinculada à Diretoria de apoio à gestão educacional, dentro da SEB. (Entrevistado MEC C, 2012).

Sua formação era em Relações Internacionais, estava no cargo à época da entrevista há um ano, não era funcionário do MEC, mas do Ministério do Planejamento em exercício descentralizado no Ministério da Educação.

Assim, semelhante ao que identificamos na DED/CAPES, SERES, também no MEC os gestores não eram efetivos dos órgãos em que atuavam, apresentando um tempo inferior a cinco anos, apontando para a necessidade de atenção aos cargos de alto escalão, considerando-se quatro características: tempo insuficiente no cargo, vínculo a outro órgão governamental, formação não específica na área educacional, seleção para o cargo sem concurso público. Note-se que estes comentários não contêm juízos de valor quanto à competência ou não dos entrevistados; apenas apontam para uma deficiência na estrutura, à luz da literatura utilizada neste trabalho.

Com relação à formação continuada na EaD, o gestor do MEC entrevistado constata que as atividades estão divididas entre vários órgãos, o que prejudica a construção de uma política nacional:

A formação continuada é toda dividida. Ela não está toda aqui, por isso que esse nome de formação continuada é até informal. Tem uma parte da formação continuada que está na CAPES, [...] um pedaço que está na SECADI, [...] e outro que está na SEB. Aqui na SEB também é dividido: saúde na escola e educação integral estão em outra diretoria; tem uma outra diretoria que não sei o nome que trabalha TV Escola e um curso do e-proinfo, e aí, a parte da formação continuada que é relativa à educação básica, sem ser esses aspectos, está aqui. Fácil, né? (Entrevistado MEC C, 2012).

Nota-se que políticas públicas, muitas vezes, são movidas pela pressão política, em busca de estatísticas e não raro acompanhadas da falta de planejamento coerente e que abarque todas as necessidades da área, fato esse que denota, novamente, outra preocupação no desenvolvimento das políticas de formação continuada, sejam elas presenciais ou a distância.

Com relação ao acesso a documentos relativos à EaD do MEC, recebemos a informação de que não estavam disponíveis para consulta física, mas, tão somente, no site. Assim, não tivemos acesso a eles por falta de localização no site, visto que nesse espaço as informações estão, muitas vezes, desatualizadas, carentes de historicidade e progressão das ações.

À luz do conceito de autonomia inserida (EVANS, 1993; 2004), não conseguimos visualizar, nem nas entrevistas e nem no site do MEC, mecanismos que pudessem promovê-la nas ações de EaD, mas percebemos um mecanismo que atua tanto para a formação presencial quanto a distância, no que se refere ao Fórum Estadual Permanente de Apoio à Formação Docente. Criado em 2009 por meio da Portaria nº 883, esse Fórum tem como uma das principais funções definir prioridades e metas do programa em cada estado, elaborando e acompanhando a execução de um plano estratégico. É um Fórum institucionalizado e necessário para a participação no Plano Nacional de Formação dos Professores da Educação Básica.

O Fórum tem de fazer o planejamento estratégico do estado, é ele que recebe as demandas de todos os municípios, chama as universidades para ver que cursos elas querem oferecer e faz essa organização de demanda e oferta. Então, ele vai gerar um planejamento estratégico que será examinado pelo comitê gestor do MEC. [...]. A gente sabe que alguns Fóruns não funcionam muito bem, mas outros funcionam otimamente bem. (Entrevistado MEC C, 2012).

O entrevistado manifestou que nem todos os Fóruns têm desenvolvido as reuniões e atendido às necessidades. O entrevistado Fórum UAB A (2012) também confirma isso:

Esses cursos da SECADI a distância pedem a passagem pelo Fórum para a aprovação do curso. Mas esse Fórum não tem acontecido, não tem sido atuante. (Entrevistado FÓRUM UAB A, 2012).

Nesse estudo, o Fórum é visto como mecanismo de autonomia inserida de repercussão nacional. Entretanto, além da falta de organização nos estados, existe ainda o empecilho mencionado pelo entrevistado do MEC:

Do ano passado pra cá, o MEC reorganizou essa participação nos Fóruns, designando novas pessoas. Até então, apenas três representantes do Ministério participavam de todos os Fóruns e, imagine, passamos esse número para 14. Estamos, portanto, animando esses Fóruns, e devemos fazer um encontro deles aqui em Brasília, ainda esse ano. É o Fórum que deve fazer essa articulação. (Entrevistado MEC C, 2012).

Enfrentar o tema parecia ser uma preocupação do gestor, inclusive apontando uma possível alternativa para reverter o quadro.

Entrando agora nos domínios do Inep, este foi transformado em autarquia federal vinculado ao MEC pela atual Lei n. 10.269, de 29 de agosto de 2001 e tem por finalidade, principalmente, promover estudos, pesquisas e avaliações sobre o sistema educacional brasileiro.

Em 2012, a estrutura organizacional do INEP era definida com base no decreto nº 6.317, de 20 de dezembro de 2007. Como não existia nenhuma diretoria ou coordenação específica para atuação tendo como foco a EaD, foram selecionados os entrevistados de acordo com as ações empreendidas na Educação Superior. Assim, foram entrevistados os atores: da Diretoria de Avaliação do Ensino Superior, da Coordenação do Censo da Educação Superior, da Coordenação do Enade, sendo que, dos três entrevistados, dois eram concursados do INEP e um era cedido de uma universidade pública.

O primeiro gestor entrevistado possuía graduação em Pedagogia, mestrado em engenharia de produção, e estava cursando doutorado em educação. Não era concursado do INEP e, sim, servidor de uma universidade pública cedido para o órgão. O segundo gestor entrevistado possuía graduação em Ciências Sociais, era concursado do INEP, no cargo de pesquisador tecnologista desde 2008. Estava desde maio de 2012 na função de gestor, ou seja, menos de um ano quando foi realizada a coleta de dados. O terceiro entrevistado tinha formação em Economia, com especialização em Planejamento, concursado do INEP como pesquisador tecnologista e estava desde 2010 no cargo em que ocupava, ou seja, há dois anos quando da coleta de dados.

Como pode ser inferido, os cargos do INEP eram ocupados, em sua maioria, por meio de concurso público, o que demonstra encaminhamento para uma organização burocrática nos moldes propostos por Evans (1995; 2004). Entretanto, apesar de ter um maior número de pessoas em cargos de alto escalão vinculadas ao órgão, o tempo de permanência nesses cargos era inferior a dois anos.

Com relação aos aspectos que envolvem a autonomia inserida, o entrevistado INEP C (2012) relatou:

É uma troca real, não é só ouvir. Está havendo uma alteração de conceito do CPC⁶, da construção do CPC, por causa do Enade sem ingressante. Nós vamos autorizar a nota do Enem e para calcular o IDD⁷. Alguns cursos não tem estudantes que fizeram o Enem, então tem que fazer outra divisão de pesos, das variáveis. A diretoria montou comissões para discutir isso, não foi uma coisa interna decidida aqui no gabinete, foi feita com várias comissões, com especialista em construção de indicadores e conceitos, e ela fez reuniões com as federais, fez reuniões com a ABMES⁸, pois a Diretoria ouve e considera o que o grupo coloca. [...] Então, é uma coisa que a gente ouve e leva, e se for possível mudar a gente muda sim, a gente melhora. [...] A Diretoria não toma decisões sozinha, ela cria comissões com especialistas de diversos interesses, assim, um aqui tem um interesse, outro aqui tem outro, e depois a gente junta isso tudo. (Entrevistado INEP C, 2012)

O excerto do entrevistado INEP C demonstra que o uso de comissões abertas, não apenas as compostas de profissionais do órgão, agrega valor e pode ser considerado um mecanismo de autonomia inserida. Não se pode afirmar que ocorre sempre ou que seja recorrente, mas assim é na visão do entrevistado e do exemplo abordado.

A Comissão Nacional de Avaliação da Educação Superior (CONAES) é o órgão colegiado de coordenação e supervisão do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (SINAES), instituído pela Lei nº 10.861, de 14 de abril de 2004.

Consideramos nesta pesquisa a CONAES como um mecanismo de autonomia inserida, por conferir atribuições aos representantes da comunidade para tomadas de decisão na área da avaliação da Educação Superior no Brasil. Mas, ao analisarmos a quantidade de representantes, num país continental como o nosso, e que atua na formação de profissionais de diversas grandes áreas, ter um representante apenas para os discentes, docentes e técnico-administrativos das IES pode transformar-se mais num mecanismo de exclusão dessa oportunidade de lidar com as necessidades e anseios sociais que de inclusão nela.

A primeira comissão da CONAES data de 2004. O presidente estava no cargo há um ano e a rotatividade na presidência mostrava-se alta, conforme dados do site da CONAES (2012) resumidos no Quadro 1.

6 Conceito Preliminar de Curso.

7 Diferença entre o desempenho médio do concluinte de um curso e o desempenho médio estimado para os concluintes desse mesmo curso

8 Associação Brasileira de Mantenedoras de Ensino Superior

Quadro 1 - Períodos no cargo por mandato CONAES.

MANDATO	PERÍODO NO CARGO
Primeiro presidente	3 anos – 2004 a 2006
Segundo presidente	3 anos- 2007 a 2009
Terceiro presidente	1 ano – 2010
Quarto presidente	1 ano – 2011
Quinto presidente	1 ano – 2012

Fonte: Lima (2013)

Na CONAES foram realizadas duas entrevistas. O primeiro entrevistado era formado em Física, com mestrado e doutorado na mesma área. Foi convidado a fazer parte da CONAES pelo Ministro da Educação. O Segundo entrevistado era formado em Química, licenciado em Química e Pedagogia, mestre em História Social e doutor em Educação, sendo indicado ao cargo.

Quando questionamos sobre a relação com a comunidade na busca de coleta de indícios de mecanismos de autonomia inserida, fomos informados que a CONAES vinha fazendo uso das audiências públicas como mecanismo de escuta das universidades particulares, públicas e das associações. A maneira com que as audiências públicas eram utilizadas pode transformar-se em mecanismos de autonomia inserida do órgão colegiado à medida que abriam para discussão os diversos encaminhamentos, mas com autonomia para a tomada de decisão final, se realmente utilizada para isso. Observou-se que a CONAES se estruturava de maneira a permitir um trabalho de forma colegiada, com membros limitados e indicados pelo Ministro da Educação.

CAPACIDADE BUROCRÁTICA: CAPACITAÇÃO E PLANO DE CARREIRA

Por ser o Brasil um Estado intermediário na classificação de Evans (1995), a análise das condições de oferta e políticas voltadas a plano de carreira e de capacitação auxilia na compreensão da capacidade do Estado de implementar as políticas de educação superior a distância.

De acordo com Rauch e Evans (2000), a estabilidade na atividade do serviço público proporcionada pela promoção interna tende a permitir a formação de laços mais fortes entre os funcionários, melhora a comunicação, e, por conseguinte, a eficácia. Isso pode ser percebido em mecanismos como planos de carreira e de capacitação.

Assim, procuramos levantar, por meio das entrevistas, como ocorriam estes dois mecanismos, relacionando-as com a regulamentação encontrada a respeito. Questionamos sobre a formação oferecida aos entrevistados e aos executores da política de EaD, ou seja, aos que estão na ponta. A formação continuada e a capacitação profissional, além de fazerem parte de um dos critérios de capacidade burocrática do Estado, foram regulamentadas pelo Decreto n. 5.707, de 23 de fevereiro de 2006, o qual instituiu a Política e as Diretrizes para o Desenvolvimento de Pessoal da administração pública federal direta, autárquica e fundacional.

Os entrevistados da CAPES não apresentaram contradições em suas respostas e observaram que a instituição possuía um programa de formação continuada para os servidores, com cursos mais amplos e gerais, que atendiam a todos que ali trabalhavam, como informática avançada. Pelo que apresentaram, existia uma grade de cursos, não disponibilizada para nossa pesquisa. Entendemos que, caso um servidor solicitasse um determinado curso, isso poderia ser viabilizado de acordo com a demanda, a partir de um pacote, e, com a autorização do superior imediato, a CAPES apoiaria com recursos financeiros.

Com relação à capacitação de quem implementa a política pública de EaD, foram unânimes em dizer que não se oferecia qualquer tipo de formação, mas se fomentavam propostas que eram avaliadas por pares das IES para a oferta de formação em EaD para os executores. Isto parece uma incoerência, já que os executores elaboram a formação para atuação na execução e implementação da política, mas, ao mesmo tempo, favorece as instituições que já possuem experiência e profissionais capacitados, ainda que as capacitações permaneçam limitadas à região em que são ofertadas.

O entrevistado CAPES E (2012) defendia a indução para um compartilhamento maior de cursos e capacitações em EaD para os executores, e, assim, complementava:

Na verdade, não existe esse curso da CAPES, mas este ano nós já estamos começando uma linha de indução, de formação em EaD, porque sentimos que existe muita carência nas nossas instituições, no próprio país. Começamos então, agora, a montar o que a gente está chamando de um curso nacional modular e sobre educação a distância. Só que é assim: como já temos muita coisa estabelecida, não precisamos partir do zero, vamos conhecer o que existe, pois devem existir muitos materiais, muita coisa boa. (Entrevistado CAPES E, 2012).

A fala do entrevistado CAPES E (2012) denota uma preocupação em construir um curso de âmbito nacional e aponta para outra: nota-se um desconhecimento do que é ofertado pelas Instituições de Ensino Superior Públicas com o fomento que é dado pela própria CAPES, apesar de esse mesmo entrevistado defender a importância da formação para atuar na EaD:

O PAC, que já vem se desenvolvendo, é essencial, porque dá as condições para aquela instituição que está ofertando cursos também capacitar os seus tutores, os seus autores. A UAB foi muito feliz ao pensar que, na verdade, não é só fomentar, não é só fazer o fomento, mas é também dar as condições para que esse fomento também inclua a formação em EaD para preparação das equipes que vão estar desenvolvendo os cursos. Então, não é só a bolsa para o professor, para o tutor, não; a formação é importantíssima. Você imagina um tutor que não é preparado para atuar na educação a distância, eu não imagino, pois é fundamental, assim como eu não imagino um professor atuando na EaD sem ter uma formação. Eu acho que o PAC, que é o plano anual de capacitação continuada em EaD, é o que ele faz. (Entrevistado CAPES E, 2012).

Com relação ao plano de carreira, conforme o Entrevistado CAPES E (2012), não havia um que lhe parecesse específico. Seguiam a Lei n. 8.691, de 28 de julho de 1993 (BRASIL, 1993), que dispõe sobre o plano de carreira para a área de ciência e tecnologia da administração federal direta, das autarquias e das fundações federais.

A legislação atualizada sobre o Plano de Carreira da CAPES e dos demais servidores públicos federais pode ser encontrada no site de legislação da Presidência da República: <http://www4.planalto.gov.br/legislacao>. (Resposta E-SIC).

A CAPES não tem um plano de carreira próprio. Na verdade, os servidores da CAPES fazem parte da carreira de ciência e tecnologia, assim como os de outros órgãos/entidades. (Entrevistado CAPES D, 2012).

Pelo ano em que foi regulamentada a referida Lei, podemos ver que o plano de carreira da CAPES é o mais antigo, se comparado aos outros órgãos.

Os entrevistados do Fórum de Coordenadores UAB corroboraram as colocações dos entrevistados da CAPES quando afirmaram que nunca receberam curso de capacitação ou formação para atuarem na função, e vários deles assumiram a função sem ter trabalhado antes com EaD ou participado de curso UAB.

As entrevistas salientaram a não exigência de formação em EaD para ocupar o cargo de coordenador de EaD nas instituições de origem, a alta rotatividade do cargo nas universidades, e falta de formação ou preparação para o cargo. Essas evidências limitam a atuação e geram uma série de atrasos na continuidade das ações, justamente por falta de conhecimento e formação. Com relação ao plano de carreira, não se aplica ao Fórum, visto que ele funciona como órgão colegiado.

Com relação ao plano de carreira do MEC, solicitamos essa informação no site do Serviço de Informação ao Cidadão, obtendo a seguinte resposta:

O Ministério da Educação não possui um plano de carreira específico; os cargos efetivos do quadro do MEC são integrantes do Plano Geral de Cargos do Poder Executivo – PGPE, estruturado pela Lei nº 11.357, de 2006. Assim, as disposições acerca da carreira estão contidas

na referida norma. Além da Lei que estrutura a carreira, há o Decreto nº 7.133 de 2011, que regulamenta os critérios e os procedimentos gerais a serem observados para a realização das avaliações de desempenho individual e institucional, para fins de pagamento da GDPGPE – gratificação específica da carreira. Os critérios específicos, estabelecidos no âmbito deste Ministério, estão disciplinados pela Portaria MEC nº 1.245, de 8 de outubro de 2010. (Resposta E-SIC, 2012).

A falta de plano de carreira específico para os servidores do MEC fazia com que a rotatividade fosse grande, diminuindo a capacidade do Estado, além de não proporcionar incentivos para a busca de formação continuada, especialização e dedicação exclusiva ao trabalho desenvolvido, conforme descreve o entrevistado:

Cursos sofrem mudanças radicais em sua estrutura, inclusive na qualidade da oferta, principalmente porque, no âmbito do MEC, [...] falta servidor do quadro concursado, eles são terceirizados. [...] Há quase quinze anos e ainda estão os não concursados, desde o governo FHC. (Entrevistado SEED B, 2012).

Por fim, com relação ao MEC, o entrevistado do INEP A (2012) demonstrava a mesma visão sobre a perda que o Ministério sofre por não ter um plano de carreira mais delimitado:

O que acontece: os cargos disponíveis do MEC, os salários são muito baixos, o plano de carreira é muito ruim, ao contrário do INEP, que tem plano de carreira e pode contratar um pesquisador, um professor ou um doutor que tenha mais condição de fazer determinado trabalho. No MEC, não. (Entrevistado INEP A, 2012).

No INEP, um entrevistado disse que a autarquia fez seu primeiro plano de capacitação anual em 2012, apesar de já oferecer apoio financeiro a quem o solicita para formação continuada. Mas, como política do órgão, o início se deu apenas em 2012, apesar de a Lei exigir esse plano desde 2006. Com relação à existência de programa de formação continuada ou capacitação, três entrevistados responderam que:

O INEP tem, como toda a administração pública agora exige, até por determinação do Ministério do Planejamento, todo órgão do executivo federal tem que ter um plano de capacitação anual. O INEP fez o primeiro agora em 2012, mas foi uma primeira experiência. (Entrevistado INEP B, 2012).

Tem. Nós aqui, no INEP, temos buscado constituir isso, quer dizer, chamamos professores. Na semana passada teve uma equipe de EaD aqui, discutindo com nossos técnicos sobre as propostas. [...] Em 2010 nós iniciamos um programa de formação entre nossos técnicos e eu solicitei que cada um deles acompanhasse uma avaliação pública, privada, junto com os avaliadores, porque se você orienta a avaliação, você tem de saber como é que é essa estrutura. (Entrevistado INEP A, 2012).

Tem um programa do INEP, pelo menos eu recebi um documento solicitando uma previsão com a coordenadora de cursos para a equipe, do que seria necessário. [...] Eles abriram uma turma de mestrado, em convênio com a Federal de Juiz de Fora, e temos quatro pessoas da Diretoria fazendo. Agora abriram outra turma num convênio, em parceria com a Federal de Santa Catarina. Também temos mais três pessoas (Entrevistado INEP C, 2012).

Ao realizar uma busca pela Internet, encontramos, com data de 14 de outubro de 2012, o Edital nº 2012-025-01 para seleção de consultor em desenvolvimento institucional para o INEP, com o objetivo de realizar um estudo exploratório e analítico das demandas de capacitação nas áreas meio e finalísticas do Instituto, e, ainda, elaborar uma proposta de capacitação para o quadro de seus servidores. Conforme a resposta do Entrevistado INEP B (2012), percebemos que uma forma de lidar com as dificuldades que ocorreram em 2012 para o planejamento dessa ação em 2013 foi recorrer a um consultor especialista na área.

Apesar de o plano de carreira do INEP ser recente no momento em que se realizou a pesquisa, vimos o esforço e a relevância de ter sido implementado, ainda que se mantenham profissionais não concursados (em número reduzido), no quadro.

Na CONAES, os entrevistados disseram que nunca receberam capacitação ou formação para exercer a função de membro:

Formalmente, não. Tenho atuado na discussão e na elaboração da política educacional desde o período que cursava a graduação na UNICAMP⁹. Fui militante do movimento estudantil e do movimento sindical por muitos anos. Quando fui indicado para exercer essa função pela Confederação Nacional dos Trabalhadores em Estabelecimentos de Ensino - CONTEE - fui orientado sobre as dificuldades e os desafios que teria pela frente. Além disso, o exercício da função exige muita leitura e estudo sobre o tema. (Entrevistado CONAES B, 2012).

Não existe na CONAES, por ser um órgão colegiado, plano de carreira, pois seus membros são de outros órgãos e instâncias, com o vínculo em seus órgãos de origem, assim como no Fórum¹⁰.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A análise da organização burocrática do Estado para gerir as políticas públicas de EaD, permitiu-nos algumas considerações que bem poderiam servir de alerta. Como observa Evans (2004), a falta de burocracia pode ser uma das causas da ineficácia do Estado.

9 Universidade Estadual de Campinas.

10 Dentro do contexto desta pesquisa não pretendemos comparar os órgãos pesquisados, pois cada um apresenta especificidades, com diferenças cabíveis em torno de seus objetivos e estrutura.

Assim, verificamos que dentre os órgãos que em 2012 exerciam atividades relativas à EaD, a CAPES contava com a Diretoria de Educação a Distância e três Coordenações-Gerais; e o MEC, por meio da SERES, com duas Coordenações-Gerais. Considerando a expansão da modalidade no Brasil desde a sua regulamentação referente a matrículas da EaD e a quantidade de pessoas dedicadas a estes setores, inferimos que há insuficiência de pessoal e setores para uma atuação efetiva do Estado na área.

Conforme pontua Evans (2004), ao analisar a burocracia brasileira definindo o Estado brasileiro como intermediário, confirmamos algumas de suas características também na área da educação e nos cargos ocupados especificamente para a EaD, em que se observou a predominância da carreira em *staccato*, pontuada pelos ritmos de mudança de governo em curto espaço de tempo (menos de quatro ou cinco anos), tendo sido indicados para o cargo profissionais de fora do próprio órgão, acarretando limitação para o desenvolvimento de compromissos a longo prazo. A ocupação dos cargos de alto escalão, na maioria dos casos, foi feita por profissionais vinculados a outros órgãos de origem e não àqueles em que atuam (verificamos, inclusive, a presença de atores que ocupavam o cargo de forma comissionada, sem vinculação com o serviço público). As carreiras se caracterizavam pela rotação rápida, o que impossibilita a aquisição gradual de conhecimentos e habilidades relevantes. Nesse conjunto de argumentos encaixava-se também a situação dos planos de carreira nos órgãos pesquisados.

Como facilitadores do desenvolvimento das capacidades estatais, podemos destacar: na CAPES, os gestores de alto escalão tinham experiência na área, inclusive alguns com formação específica para EaD; a manutenção do Fórum de Coordenadores UAB ao longo das duas gestões da DED/CAPES e o fato de todos os Coordenadores UAB das IES participantes fazerem parte do Fórum de Coordenadores UAB, contribuindo nas reflexões e encaminhamentos; além disso, o INEP mantinha, em sua maioria, funcionários concursados para suas funções.

Alguns entraves ficaram evidentes. No que se refere à CAPES, apesar da nomenclatura da DED ser voltada para o atendimento geral da EaD, o foco de suas atribuições estava na UAB e na formação de professores, e não na EaD em âmbito nacional. O cargo nas IES para o Coordenador UAB tinha seus critérios definidos pela Resolução CD/FNDE nº 26, de 5 de junho de 2009, a qual não prevê a experiência anterior na área da EaD. O Estado carecia de setor ou órgão que pudesse definir uma política pública de EaD que abarcasse o setor público e o privado.

Percebemos, pelos dados apresentados, que o Estado estava num processo embrionário, tanto em termos de planos de carreira quanto de capacitação dos seus

atores na área da EaD. Na maioria dos casos os órgãos apoiavam financeiramente os funcionários para cursos de pós-graduação de acordo com a demanda. Mas tal situação torna-se um entrave na medida em que não se apresentam os requisitos e critérios para essa formação. A falta de investimento do Estado na formação dos gestores em EaD mantém a deficiência de conhecimento sobre as especificidades da modalidade. O MEC não possuía plano de carreira específico para seus servidores, a CAPES também não possuía plano específico, estando inserida no plano de carreira da área de ciência e tecnologia da administração federal direta. O INEP foi regulamentado apenas em 2006, carecendo, ainda, de muitas discussões, conforme entrevistados.

A arquitetura institucional no que se refere a ações de autonomia inserida não chegava a limitar a capacidade do Estado, mas sua condição incipiente não permitia aportar contribuição significativa no sentido de fortalecê-la. O uso de Fóruns regulamentados por área e ação específica e das audiências públicas, demonstrou ser um mecanismo de autonomia inserida, desde que bem coordenados, induzidos e representados. O Fórum de Coordenadores UAB pôde ser visto como um mecanismo de autonomia inserida, pois, além de ser um canal institucionalizado como política de governo, contribuía para os encaminhamentos dos problemas e necessidades a serem revistos e adaptados. O Fórum Estadual Permanente de Apoio à Formação Docente, criado pela Portaria do MEC n. 883 de 2009 (BRASIL, 2009a), poderia ser uma ótima rede externa para a autonomia inserida por ser um Fórum regulamentado (EVANS, 2004) para definir prioridades e metas em cada estado. Entretanto, os dados mostraram que não estavam funcionando bem em todos os estados.

Salientamos, também, que a multiplicidade de atores que envolvem a arquitetura institucional de EaD pública demonstrou o desenvolvimento de ações em âmbitos independentes que acabaram por levar à sua fragmentação, demonstrando a falta de um eixo comum que pudesse ser o tradutor das políticas de EaD com os interesses comuns e de forma cooperada.

A falta de conhecimento específico/formação/capacitação e experiência, que levam à percepção das especificidades da EaD, mostrou-se, também, uma questão relevante, não apenas para a gestão da EaD, mas para a construção de mecanismos de autonomia inserida e para o aproveitamento do potencial sinérgico existente entre os órgãos pesquisados para a construção da visão, concepção e realidade da EaD no país.

Essas considerações se tornam, a nosso ver, uma necessidade prioritária para os próximos encaminhamentos ou formação de novas agendas para a EaD,

pois os órgãos que lidam com seu acompanhamento, gestão, regulação, supervisão e avaliação precisam ser consoantes com suas especificidades e proporcionar atividades cooperadas para sua implementação.

REFERÊNCIAS

BRASIL. INEP. **Censo da Educação Superior**: Sinopse Estatística 2002 e 2016. Disponível em: < <http://inep.gov.br/sinopses-estatisticas-da-educacao-superior>>. Acesso em: 10 jan. 2018.

BRASIL. **Decreto nº. 9.057**, de 25 de maio de 2017. Regulamenta a o art. 80 da LDB 9.394/1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/decreto/D9057.htm>. Acesso em: 10 jan. 2018.

BRASIL. CAPES. **Portaria nº 79 e 170**. Dispõe sobre Fórum Coordenadores UAB. Disponível em: < <http://www.capes.gov.br/component/content/article/53-servicos/2340-portarias>>. Acesso em: 08 fev. 2012.

BRASIL. **Decreto n. 7.692**, de 2 de março de 2012. Aprova estatuto e quadro da Capes. Disponível em: < <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/2012/decreto-7692-2-marco-2012-612509-norma-pe.html>>. Acesso em: 10 mar. 2013.

BRASIL. **Portaria n. 883**, de 16 de setembro de 2009a. Institui o Fórum FEPAFD. Disponível em: <<https://www.capes.gov.br/images/stories/download/legislacao/Portaria-883-DiretrizesForunsEstaduais.pdf>>. Acesso em: 10 mar. 2012.

BRASIL. **Resolução/FNDE n. 26**, de 05 de junho de 2009b. Disponível em: < <http://www.fnde.gov.br>>. Acesso em: 08 fev. 2012.

BRASIL. **Decreto n. 5.800**, de 8 de junho de 2006. Dispõe sobre o Sistema Universidade Aberta do Brasil. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/decreto/d5800.htm>. Acesso em: 10 mar. 2017.

BRASIL. **Decreto n. 5.707**, de 23 de fevereiro de 2006. Institui a Política e as Diretrizes para o Desenvolvimento e administração pública federal direta. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2006/Decreto/D5707.htm>. Acesso em 10 mar. 2013.

BRASIL. **Decreto n. 5.262**, de 3 de novembro de 2004a. Designa membros Conaes. Disponível em: < <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/2004/decreto-5262-3-novembro-2004-534441-publicacaooriginal-20179-pe.html>>. Acesso em: 19 mar. 2013.

BRASIL. **Decreto n. 5.176**, de 10 de agosto de 2004b. Regulamenta a carreira de especialista em políticas públicas. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/decreto/d5176.htm>. Acesso em: 19 mar. 2013.

BRASIL. **Lei n. 10.861**, de 14 de abril de 2004. Institui o Sistema Nacional de Avaliação do Ensino Superior. Diário Oficial de 15 de abril de 2004c.

BRASIL. **Lei n. 10.269**, de 29 de agosto de 2001. Denominação ao INEP. Disponível em: < <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/2001/lei-10269-29-agosto-2001-391813-publicacaooriginal-1-pl.html>>. Acesso em: 10 mar. 2013.

BRASIL. **Lei nº 9.394**, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as Diretrizes e Bases da educação Nacional. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19394.htm>. Acesso em: 08 jan. 2018.

BRASIL. **Lei n. 8.691**, de 28 de julho de 1993. Dispõe sobre Plano de Carreiras. Disponível em: < <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1993/lei-8691-28-julho-1993-372206-norma-pl.html>>. Acesso em: 10 mar. 2013.

BRASIL. **Lei nº 8.028**, de 12 de abril de 1990. Dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios, e dá outras providências. Disponível em: < <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1990/lei-8028-12-abril-1990-372178-norma-pl.html>>. Acesso em: 02 mar. 2018.

BRASIL. **Lei n. 7.834**, de 6 de outubro de 1980. Cria a carreira e os respectivos cargos de especialistas em políticas públicas e gestão governamental. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L7834.htm>. Acesso em: 19 mar. 201

COSTA, L. A. **Insulamento burocrático, autonomia do estado e inserção social**: um estudo do Ministério da Saúde na coordenação nacional do SUS. 2011. 166 f. Tese (Doutorado em Sociologia) - Universidade Federal de Minas Gerais. Belo Horizonte, 2011.

COSTA, L. A.; NEVES, J. A. B. Burocracia e inserção social: um estudo sobre o Ministério da Saúde na gestão do Sistema Único de Saúde (SUS). **Saúde Soc.**, v. 22, n. 4, 2013. Disponível em: < <http://www.scielo.br/pdf/sausoc/v22n4/14.pdf>>. Acesso em: 10 fev. 2018.

EVANS, P. **Autonomia e parceria**: estados e transformação industrial. Rio de Janeiro: Ed. UFRJ, 2004.

_____. **Embedded autonomy**: states and industrial transformation. Princeton, NJ: Princeton University Press, 1995.

_____. O Estado como problema e solução. **Revista Lua Nova**, São Paulo, n. 28 e 29, p. 107-156, 1993.

GRINDLE, Merilee Serrill. **Challenging the State**: crisis and innovation in Latin America and Africa. Cambridge: Cambridge University Press, 1996.

LIMA, Daniela da Costa Britto Pereira. **Políticas públicas de EaD no ensino superior**: uma análise a partir das capacidades do Estado. Tese (Doutorado em Políticas Públicas, Estratégias e Desenvolvimento) - Rio de Janeiro, UFRJ, 2013.

MORAES, Raquel de Almeida. O Proformação e seu modelo de educação a distância. **Revista HISTEDBR On-line**, Campinas, n. 44, p. 262-274, dez. 2011. Disponível em: <<http://www.fae.unicamp.br/revista/index.php/histedbr/article/view/3144/2816>>. Acesso em: 12 nov. 2012.

RAUCH, James E.; EVANS, Peter B. Bureaucratic structure and bureaucratic performance in less developed countries. **Journal of Public Economics**., v. 75, p. 49-71, 2000. Disponível em: < <http://www.sciencedirect.com/science/article/B6V76-3XVPG5W-3/2/cc4bf41c94f40ad95f544a60f784dcb3>>. Acesso em 10 mar. 2013.

DANIELA DA COSTA BRITTO PEREIRA LIMA é Doutora em Políticas Públicas, Estratégias e Desenvolvimento pela UFRJ. Professora do Programa de Pós-Graduação em Educação – FE/UFG. Líder do GEaD – Grupo de Estudos e Pesquisa em Tecnologias e Educação a Distância/CNPq. E-mail: professoradanielalima@gmail.com

MÔNICA DESIDERIO possui Pós-Doutorado em Políticas Públicas de Inovação em Saúde - CDTS/Fiocruz (2013), Doutorado em Ciências Sociais pela UFRRJ (2008). Head dos MBAs da BSP - Business School São Paulo. Professora convidada (pós-graduação lato sensu) da FGV Management, Unifor, IE/UFRJ. E-mail: monica.desiderio@prof.bsp.edu.br

Recebido em fevereiro de 2018

Aprovado em abril de 2018

Gestão da Educação a Distância na universidade pública como campo de disputa: da instituição social à academia líquida

*Management of Distance Learning in the public university as a field of dispute:
from social institution to fluid academy*
*Gestión de la Educación a Distancia en la universidad pública como campo de
disputa: de la institución social a la academia fluida*

DANIEL MILL

MARCELLO FERREIRA

DEISE MAZZARELLA GOULART FERREIRA

Resumo: O texto é uma reflexão teórico-crítica sobre as mais convencionais tipologias de Gestão da Educação a Distância nas instituições públicas de ensino superior brasileiras, fomentando alternativas pela universidade como instituição social. Numa abordagem eminentemente teórica, buscou-se confrontar a visão de universidade pública como instituição social àquela de organização social, tal qual preconiza o Estado neoliberal. Na análise, é apresentada a migração da tipologia, da lógica de universidade como instituição social para a da academia líquida, a partir das tipologias de gestão que se tem adotado.

Palavras-chave: Educação a Distância. Gestão. Políticas Públicas. Universidade Pública.

Abstract: The text is a critical reflection on the most conventional typologies of Distance Learning Management in Brazilian public higher education institutions, discussing alternatives for the university as a social institution. In this theoretical discussion, the attempt was made to collide the ideas of the public university as a social institution and social organization, as advocated by the neoliberal State. In the analysis, it is presented the migration of the typology, from the logic of university as a social institution to that of the fluid academy, from the typologies of management that have been adopted.

Keywords: distance learning; management; public policies; public university.

Resumen: El texto es una reflexión teórico-crítica sobre las más convencionales tipologías de Gestión de la Educación a Distancia en las instituciones públicas de enseñanza superior brasileñas, fomentando alternativas por la universidad como institución social. En un enfoque eminentemente teórico, se buscó confrontar la visión de la universidad pública como institución social a la de organización

social, tal cual preconiza el Estado neoliberal. En el análisis, se presenta la migración de la tipología, de la lógica de universidad como institución social a la de la academia líquida, a partir de las tipologías de gestión que se han adoptado.

Palabras clave: Educación a distancia. Gestión. Políticas públicas. Universidad Pública.

INTRODUÇÃO

A universidade pública brasileira vem experimentando, em diferentes níveis, manifestações da desestruturação de sua base fundamental: sua função social de produção e disseminação de saberes e a efervescência de críticas sobre as relações sociais, culturais, políticas e econômicas. Justamente por isso, a atividade universitária é social, histórica e politicamente referenciada, chancelada e legitimada. Em termos bem simples, a universidade se constituiu, desenvolveu e consolidou por e para ser um espaço autônomo de produção de saberes, críticas e valores (embora não autossuficiente e isolada da sociedade).

Todavia, para além da escassez de recursos, os gestores de universidades públicas têm vivenciado condições de operação distantes daquelas típicas de uma instituição social de fato. O gerenciamento de desafios, outrora voltados para a natureza do ensino, da pesquisa e da extensão, estão latentes nos processos administrativos e de enxugamento do sistema público de ensino. Como já denunciou Chauí (2003), sob o discurso de racionalização de recursos públicos, o Estado neoliberal induz e fomenta ações que não promovem outra consequência senão a deturpação da identidade universitária, cuja missão originária clama por ações de uma instituição social; entretanto, forçada (e não há outro termo) pela dependência das políticas públicas que lhe dão subsistência, vê-se operando como uma organização social *stricto sensu*.

Nesse conflituoso cenário, emerge a modalidade de Educação a Distância (EaD) nas universidades públicas, gerida num contexto de política pública típica do Estado neoliberal e marcada por um campo de disputa entre a instituição social e o que aqui passamos a denominar *academia líquida* - em analogia à ideia de Modernidade Líquida (BAUMAN, 2010b; 2000b; 1999b; 2001). Isto é, a dicotomia entre uma instituição profícua na construção do bem-estar social, democrática, repleta de valores e a universidade operada para o lucro, pela disputa, breve, passageira, das metas, dos programas e ações, da agilidade, da competitividade, da obsolescência, aquela em que a composição do conhecimento pertinente e perene se perde em meio àquele que é prático e operacional, aos editais das agências de fomento, esvaindo-se, liquidamente, tão logo findando o Programa, a ação ou o interesse daquele Governo por tal ação.

Embora sejam Programas virtuosos em muitos aspectos, interessa-nos, aqui, uma reflexão direcionada para os efeitos que essa dicotomia leva à Gestão da EaD. Entendemos que essa modalidade educacional é central para o quadro educacional brasileiro, seja pelos já recorrentes argumentos das conveniências geográficas, logísticas e pela natureza da demanda seja pela configuração que têm tomado as políticas públicas de educação, as legislações educacionais e as metas estratégicas plurianuais de educação; seja, ainda, pela expansão do poder econômico associado aos grandes grupos capitalistas que ingressaram no mercado de ensino privado da EaD, competindo agressivamente com a EaD pública. Esses elementos, no conjunto, justificam e tornam urgente analisar criticamente e buscar elementos de qualificação da Gestão da EaD no contexto das instituições públicas de ensino superior (IPES), em níveis adequadamente estratégicos e a partir de contextos, panoramas, parâmetros e ações intimamente conectadas com as ações em curso nessas instituições, tal como evidenciado nas pesquisas e produções do campo (PRETI, 2010; LITTO; FORMIGA, 2012; MILL, 2012a; ALONSO; ROCHA, 2013; FERREIRA; MILL, 2014; FERREIRA; CARNEIRO, 2015).

Nesse sentido, passamos à reflexão teórico-crítica sobre fundamentos e condicionantes da Gestão da EaD nas Instituições Públicas de Ensino Superior (IPES), tendo por norte: (a) o atual contexto da Educação Superior (ES) brasileira como pano de fundo para a crítica dos atuais modelos de gestão da EaD pública; (b) algumas referências clássicas sobre a universidade pública como instituição social; e (c) modelos organizacionais de IPES no Brasil; buscando, (d) a partir desses modelos de gestão da EaD, propostas de tensionamentos. Precisamente, nesta reflexão, consideramos a noção de Gestão da EaD em sentido amplo, como gestão do sistema, seja em nível universitário, seja na relação da universidade com órgãos governamentais e com a sociedade.

ENSINO SUPERIOR BRASILEIRO E AS RECORRENTES TIPOLOGIAS DE GESTÃO DA EAD PÚBLICA

Alguns dados e fatos recentes auxiliam a compreender o cenário nacional em que se tensiona a universidade pública no Brasil. Levantamentos estatísticos, fatos noticiados, ações do governo e políticas públicas têm sido efetivados e veiculados nos últimos anos e merecem atenção. Informações sobre a evolução de matrículas no ensino superior (ES), contrapostas ao decréscimo do orçamento e à ampliação da rede privada - com recursos públicos, como o Fundo de Financiamento Estudantil (FIES) e Programa Universidade para Todos (PROUNI) - além de um breve olhar sobre o recente relatório do Banco Mundial (BM) sobre a educação brasileira, colaboram com nosso argumento.

Notícias do 2º semestre de 2017 indicam redução do compromisso do poder público com o ES brasileiro, pelo corte de despesas com a educação^{1/2}, controle das verbas pelo MEC³ etc. No mesmo sentido, veículos midiáticos de diferentes correntes ideológicas e partidárias, vêm indicando e denunciando que o poder público cumpre tendência de menor prioridade à educação, de forma geral, e ao ES, de modo particular - o que anuncia um preocupante panorama prospectivo para os gestores das IPES, em que o tripé ensino-pesquisa-extensão terá menos atenção do que a otimização de recursos. No documento publicado pela Andifes (2017), gestores das universidades federais denunciam a descontinuidade nas políticas de financiamento dessas instituições. São fatos que evidenciam um tensionamento nas relações de indução e fomento da educação pública brasileira, tendendo a estrangular a natureza essencial da instituição universitária, especialmente em termos da sua qualidade, pertinência e equidade.

Conforme dados da Execução Orçamentária do Governo Federal (período 1994-2016), o orçamento para custeio (efetiva manutenção) e capital (investimentos) tem decrescido nos últimos cinco anos (Figura 1). De outra perspectiva, essa redução de orçamento se contrapõe à ampliação das demandas por oferta de cursos. O próprio Plano Nacional da Educação (PNE) 2014-2024 (BRASIL, 2014) prevê em sua Meta 12 a elevação da “taxa bruta de matrícula na ES para 50% e a taxa líquida para 33% da população de 18 a 24 anos, assegurada a qualidade da oferta e expansão para, pelo menos, 40% das novas matrículas, no segmento público” (Observatório do PNE). Assegurar qualidade na rede pública de ES mostra-se um grande desafio e na contramão dos cortes orçamentários. Os dados do Inep/MEC de 2015 indicam um panorama quantitativo mais geral da ES atualmente (Figura 2).

1 <https://goo.gl/pWRzZf>

2 <https://goo.gl/8oZ44w>

3 <https://goo.gl/n9ruwk>

Figura 1 - Evolução dos orçamentos (custeio e capital) das universidades federais, conforme a Execução Orçamentária do Governo Federal (período 1994-2016). Fonte: ANDIFES (2017, p. 10).

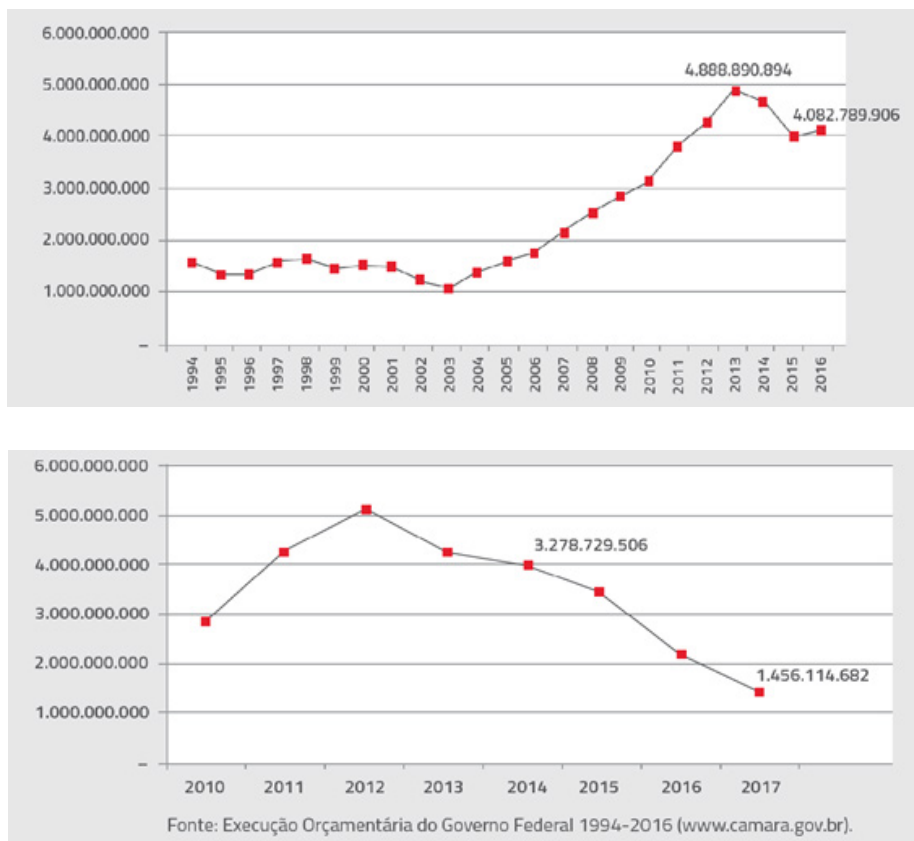


Figura 2 - Estatísticas gerais da ES, por categoria administrativa - Brasil 2015. Fonte: Censo 2016 - MEC/INEP - destaque nosso.

Estatísticas Gerais da Educação Superior, por Categoria Administrativa – Brasil – 2015						
Estatísticas Básicas	Categoria Administrativa					
	Total Geral	Total	Federal	Estadual	Municipal	Privada
Educação Superior - Graduação						
Instituições	2.364	295	107	120	68	2.069
Cursos ¹	33.501	10.769	6.313	3.709	747	22.732
Matrículas em cursos de graduação	8.027.297	1.952.145	1.214.635	618.633	118.877	6.075.152
Matrículas em cursos sequenciais de formação específica	6.277	440	124	250	66	5.837
Ingressos	2.920.222	534.361	336.093	161.704	36.564	2.385.861
Concluintes	1.150.067	239.896	134.447	86.770	18.679	910.171
Educação Superior - Pós-Graduação <i>Stricto Sensu</i>						
Matrículas	325.230	269.395	184.041	83.856	1.498	55.835
EDUCAÇÃO SUPERIOR - TOTAL						
Matrícula Total	8.358.804	2.221.980	1.398.800	702.739	120.441	6.136.824
Função Docente em Exercício ^{2 3}	388.004	165.722	105.558	52.575	7.589	222.282
Docente em Exercício ^{2 4}	354.499	163.510	104.787	51.281	7.442	190.989

Fonte: Mec/Inep - MEC/Capes. Quadro elaborado por Inep/Deed.
 Notas: (1) Não constam dados de cursos de Área Básica de Ingressantes; (2) Não incluem os docentes que atuam exclusivamente na Pós-Graduação *Stricto Sensu*; (3) Corresponde ao número de vínculos de docentes a Instituições de Educação Superior; (4) Quantidade de CPFs distintos dos docentes em exercício em cada Categoria Administrativa, podendo um docente estar em duas ou mais categorias diferentes.

Observa-se que as IES públicas são responsáveis, aproximadamente e apenas, por $\frac{1}{4}$ (26,58%) das matrículas no ES, contra quase $\frac{3}{4}$ de vagas do ensino privado - quantidades muito distantes dos anseios do atual PNE. Segundo o Censo da ES de 2016, a expansão necessária para atender à Meta 12 do PNE é de 75% da quantidade de matrícula ofertada atualmente na rede pública (Figura 3).

Figura 3 - Expansão necessária para atender à Meta 12 do PNE 2014-2024, conforme o Censo da ES de 2016. Fonte: Andifes (2017, p. 9).

Esferas Administrativas	Matrículas em 2015	Matrículas em 2024	% de Acréscimo de matrículas
Federal	1.214.635	2.128.656	75
Estadual	618.633	1.084.159	75
Municipal	118.877	208.333	75
Privado	6.075.152	8.278.657	36
TOTAL	8.027.297	11.699.805	46

Embora o mesmo Censo da ES 2016 indique progressiva evolução na quantidade de vagas ofertadas nas últimas décadas, com a redução do fomento nos últimos anos, parece improvável que a meta seja atingida. Os indicadores da própria Meta 12 do PNE apontam que “de 2012 a 2014 houve uma queda acentuada na participação da rede pública na expansão de matrículas”, pois nesses três anos, “a queda foi de 36,1 pontos percentuais, passando de 41,6% a 5,5% em 2014”, de acordo com Observatório do PNE (BRASIL, 2014)⁴.

Na contramão dessa questão, é lançado o recente documento do Banco Mundial: *“Um Ajuste Justo - análise da eficiência e equidade do gasto público no Brasil”*. Esse relatório teve por objetivo “realizar uma *análise aprofundada dos gastos* do governo, identificar *alternativas* para reduzir o déficit fiscal a um nível sustentável e, ao mesmo tempo, *consolidar os ganhos sociais* alcançados nas décadas anteriores” (BANCO MUNDIAL, 2017, p.1 - grifos nossos). Entre as conclusões do referido relatório, afirma-se que “as despesas com ES são, ao mesmo tempo, ineficientes e regressivas” (*Idem*, p.13). Pelo documento, percebe-se esforço para convencimento de que os custos da formação pública sejam equivalentes ou menores ao da formação privada. O Relatório também recomenda explicitamente que a educação deve ser mais rentável (economia de pelo menos 0,5% do PIB do orçamento federal), via cobrança pelo ensino em universidades públicas (ou por empréstimos públicos, como FIES e PROUNI).

Portanto, a perspectiva de fomento às IPES do país parece ser bem distinta das orientações do atual PNE e mais similares ao já mencionado panorama de cortes de gastos mencionado anteriormente. É o que chamaram de “ajuste justo” na ES brasileira - o que pode ser traduzido como *incentivo velado à privatização e cobrança de mensalidades (precarização)*.

Nesse discurso de ajuste ou reforma das IPES, saltam aos olhos os interesses de grandes grupos empresariais que operam no mercado da Educação (e especialmente na EaD), em grande medida com recursos públicos do FIES, PROUNI etc. Temos acompanhado o noticiário⁵ indicando a dimensão dos lucros de grupos como Kroton, Anhanguera e Estácio (mesmo antes da sua fusão), desvelando o seu interesse em operar com recursos públicos (mais da metade dos seus alunos são matriculados pelo Fies, inclusive na EaD)⁶. Isso justifica ou valida o raciocínio mercadológico, já não tão velado, de que o ensino privado é melhor do que o público e gratuito (BANCO MUNDIAL, 2017).

4 Disponível em: <https://goo.gl/xZGeZZ>

5 Informação veiculada por diferentes meios, tais como: <https://goo.gl/PYsCu8>, <https://goo.gl/rBtw9W> e <https://goo.gl/UQxSud>. Acesso em: 27/2/2018.

6 Disponível em: <https://goo.gl/e9ecX8>. Acesso em: 27/2/2018.

Pela Figura 4, observamos a evolução das matrículas no ES, por modalidade, com progressiva participação da EaD nas matrículas (18,6% em 2016). Contudo, a Tabela 1 indica que das quase 1,5 milhão de matrículas na EaD em 2016, a participação das IPES nas matrículas é muito pequena (8,2% ou 122.601 vagas).

Figura 4 - Evolução das matrículas na ES brasileira, por modalidade educacional (2006-2016). Fonte: Censo 2016 (MEC/INEP).

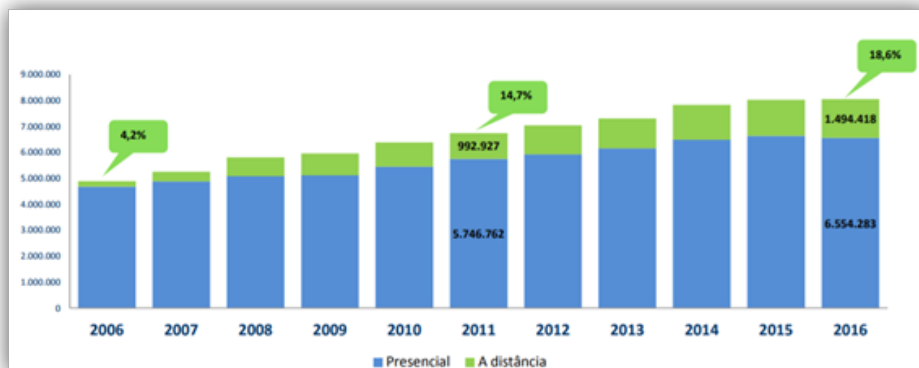


Tabela 1 - Número de matrículas na graduação, por modalidade educacional e por categoria administrativa - Brasil - 2016

Categoria Administrativa	Matrículas Ed. Pres.	Matrículas EaD	Total
Pública	1.867.477 (23,20%)	122.601 (1,53%)	1.990.078 (24,73%)
Privada	4.686.806 (58,23%)	1.371.817 (17,04%)	6.058.623 (75,27%)
Total	6.554.283 (81,43%)	1.494.418 (18,57%)	8.048.701 (100%)

Fonte: Censo 2016 — MEC/INEP (Tabela sintetizada).

Políticas públicas como o REUNI (Plano de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais) e o Sistema UAB (Sistema Universidade Aberta do Brasil) contribuíram sobremaneira para a ampliação das vagas na ES nas últimas décadas. Todavia, conforme Goulart, Silva e Ferreira (2016), essas políticas públicas promoveram mudanças na forma como a universidade se relaciona com o Estado, pois alteraram o modo pelo qual foi concretizado o financiamento da expansão das vagas da ES.

Essas políticas [REUNI e UAB] têm em comum a adoção de um financiamento baseado em metas, que passa a coexistir com a tradicional forma de provisão orçamentária das universidades federais, cujo recurso financeiro é proveniente da Lei Orçamentária Anual (LOA), materializada no orçamento próprio da instituição. Sob esta perspectiva, as universidades federais assumem o papel de prestadoras de serviço enquanto um órgão central do Estado, o de fomentar (GOULART; SILVA; FERREIRA, 2016, p. 13).

No caso do Sistema UAB, a formação se efetivou por meio de acordos, condicionando o aporte financeiro a metas pactuadas. Esse Sistema foi organizado a partir do ideal de formação em rede, em que as entidades públicas assumiriam as funções de: a) planejamento, fomento e avaliação (CAPES); b) desenvolvimento das ofertas dos programas e cursos de ES (instituições públicas); e c) constituição e manutenção dos polos de apoio presencial (Estados e Municípios). Em conjunto, essas estruturas viabilizam os cursos de nível superior a distância, que são implementados a partir da promulgação de editais pela Diretoria de Educação a Distância (DED) da CAPES (*Idem*, p. 18).

A relação entre as IPES e o Sistema UAB segue um modelo extremamente indutivo, acentuadamente financeirista e programático, baseado na lógica do edital, recebimento de recursos, prestação de serviços (oferta de cursos), prestação de contas, habilitação para participação em novo edital e reingresso nesse ciclo. Academicamente, é um modelo que prioriza: mediação pedagógica, uso de polos de apoio presencial, ambientes virtuais de aprendizagem, objetos de aprendizagem, materiais didáticos virtuais ou impressos, tutorias e distintas formas de docência - a polidocência, tal qual definida por Mill (2012b; 2014). Essas práticas e modelos, queiramos ou não, em maior ou menor medida, foram historicamente incorporadas, modificadas, acentuadas ou editadas a partir da matriz de fomento pactuada com a agência financiadora.

No contexto das IPES, a incorporação do Sistema UAB transformou o cenário institucional em favorável à oferta de cursos a distância, proporcionando aumento significativo de vagas na EaD demandando ampliação da estrutura institucional (MILL, 2012a; 2016). Todavia, por se basear na promulgação de editais de gerência da DED-CAPES, o modo de organização da UAB promoveu mudanças significativas na gestão administrativo-acadêmica da EaD nas IPES. Pelos editais, são oferecidas contrapartidas financeiras para contratação de pessoal e para custeio das atividades acadêmicas, induzindo as IPES a ofertarem cursos a distância, mas controlando aspectos estratégicos: áreas do conhecimento preferenciais, público-alvo de interesse, regiões geográficas prioritárias, quantitativos de vagas etc. Para Goulart, Silva e Ferreira (2016), esse modelo de financiamento contratual configura-se estratégia do governo para expansão das

vagas, induzindo as IPES a compor um ambiente de dependência de recursos (orçamentários e de pessoal), marcada pela ausência de aportes orçamentários regulares e diretos à universidade para as ações de EaD. Por consequência, com o contrato, a IPES se submete

Ao controle e ao acompanhamento da DED/CAPES, ao seu poder normativo, às determinações do contrato e aos seus instrumentos administrativos de avaliação de desempenho (relatórios de cumprimento de objeto, vistorias *in loco*) que implicam o aumento ou a redução dos sucessivos aportes de recursos conforme o desempenho auferido, a exemplo da quantidade de alunos formados (GOULART; SILVA; FERREIRA, 2016, p. 13).

Esse processo de financiamento, configurado em fomento por subordinação e dependência, implicou a organização da EaD de modo a ferir princípios institucionais, como a autonomia universitária e a liberdade pedagógico-administrativa, tanto na relação entre a IES e o governo quanto internamente, na forma de gerenciamento do projeto dentro da instituição. Isto é, observa-se que, embora o Sistema UAB tenha contribuído para a consolidação da EaD nas IPES - marcando os anos dourados da modalidade, como argumentou Mill (2016) - ele também fomentou e induziu a institucionalização da modalidade nas IPES de modo inadequado, senão perverso.

Enfim, o Sistema UAB, como política pública, contribuiu para a consolidação e qualificação dos sistemas de EaD nas IES integrantes - por meio do desenvolvimento institucional, da formação e a capacitação de pessoal e o aperfeiçoamento da crítica sobre a EaD praticada (MILL, 2012a; 2016) - mas pecou em questões como: (i) grau de fragilidade dos modelos de fomento, propiciando incertezas quanto ao nível estratégico da política (se transitória e não estruturante); e (ii) demanda (não completamente atendida) de provisão de infraestrutura (física, tecnológica e de pessoal) adequada à consolidação, à sustentabilidade e à expansão com qualidade (FERREIRA; CARNEIRO, 2015). Conforme Ferreira e Mill (2014), Ferreira e Carneiro (2015) e Ferreira e Loguercio (2016; 2017), o cenário brasileiro desafia a EaD a superar situações como:

- a) estruturar, de fato, políticas de institucionalização (planejamento, organização, infraestrutura, financiamento, pessoal e serviços ao estudante);
- b) consolidar a tríade ensino-pesquisa-extensão como fator de enfraquecimento do caráter racionalista técnico da formação; e
- c) fortalecer a docência (em suas múltiplas configurações), combatendo todos os mecanismos político-ideológicos de precarização do trabalho docente e, por consequência, da universidade pública.

O estabelecimento de modelos (organizacionais, pedagógicos e administrativos) é fundamental à caracterização do processo de institucionalização

da EaD nas IPES. Todavia, a expansão dos cursos e vagas EaD não foi acompanhada, no âmbito das IES públicas (e com o requerido apoio dos órgãos de fomento, regulação e avaliação), de políticas estruturantes que promovessem organicidade aos processos de gestão da EaD, relativamente às demais atividades de ensino, pesquisa e extensão que já integravam o rol de ações daquelas instituições, a ser evidenciado mais detalhadamente nas seções seguintes.

A UNIVERSIDADE PÚBLICA COMO INSTITUIÇÃO SOCIAL E ALGUNS MODELOS ORGANIZACIONAIS: APROXIMAÇÕES ÀS TIPOLOGIAS DE GESTÃO DA EAD PÚBLICA NO BRASIL

No contexto em que a EaD pública é reconhecida como estratégica ao desenvolvimento econômico e social do País e, conseqüentemente, o incentivo à sua expansão é posto em ação por meio do Sistema UAB, é importante apresentar elementos organizacionais que forneçam a compreensão do *modus operandi* da Universidade e como ela incorpora a suposta nova modalidade. A integração da EaD nas IPES segue o ordenamento da atual conjuntura político-econômica do Brasil, marcado pela drástica e já referida redução orçamentária. Nas próximas duas seções, serão tratadas questões tangentes às pressões vividas pela universidade, legítima como instituição social, autônoma e plural.

TIPOLOGIAS DE GESTÃO DAS IPES: APROXIMAÇÕES

A Universidade é uma instituição social que se legitima por sua capacidade de criar, deter e disseminar conhecimento, que se viabiliza pelo cultivo dos valores de autonomia, pluralidade de ideias, respeito e solidariedade. Todavia, compreender a organização universitária com esses valores envolve a adoção de um complexo e vasto campo teórico das abordagens organizacionais, especialmente por se tratar de instituição pública, com as características peculiares do Estado Brasileiro. Como afirmam Hardy e Fachin (2000), a Universidade como objeto de análise possibilitou a identificação de singularidades organizacionais, que a aproximaram à descrição da burocracia profissional, vista a constatação de que o poder de decisão está na sua base operacional, à metáfora da anarquia organizada, em razão da ambigüidade organizacional e à designação de arena política, vista sob a perspectiva do poder e do conflito.

A burocracia profissional é uma configuração que apresenta aspectos da burocracia tradicional (MINTZBERG, 2012), a exemplo da hierarquia de autoridade e dos cargos, da padronização dos processos de trabalho, da legalidade, dos critérios impessoais e da divisão do trabalho. Todavia, além desses elementos,

a IPES possui alto grau de especialização em sua base operacional, detendo grande poder de decisão e de autonomia. A padronização em especialidades, a partir do forte treinamento conferido aos profissionais do conhecimento (docentes), propicia que cada um trabalhe com relativa independência, configurando, assim, uma supervisão hierárquica branda. Ainda assim, a organização assume um funcionamento mais padronizado e controlável, com objetivos claramente definidos. Os seus integrantes são encorajados a perseguir os objetivos organizacionais pelas contrapartidas compensatórias, a exemplo de salário, prestígio, autonomia, formação etc.

Na burocracia profissional, sob a influência das normas, muitas das decisões se dão no âmbito do julgamento individual (sobretudo, de docentes), notadamente as relativas ao ensino e à pesquisa. Entretanto, a Universidade também se caracteriza pela coletividade ou colegialidade (HARDY; FACHIN, 2000), cujo pressuposto ideológico é a gestão democrática (MANO; MARQUES, 2012). Rothschild e Whitt (1986, apud HALL, 2004) afirmam que em uma organização democrática o controle se dá, em última instância, pela coletividade. A decisão coletiva acontece com a reunião de gestores, docentes, apoio técnico, discentes e sociedade civil “em complexos sistemas de comissões que tipificam a maioria das universidades [...] [que comumente são] descritas como colegiais, políticas, anárquicas ou racionais” (HARDY; FACHIN, 2000, p. 31).

Baldrige (1971) reconhece a colegialidade e a respectiva relação hierárquica entre as diferentes unidades colegiais. Contudo, ele deteve sua análise na interação dos grupos da Universidade com diferentes interesses, valores e percepções da realidade, que conflitam entre si e cujo processo de decisão é reflexo da negociação. Com essa perspectiva, Baldrige (1971) tipificou a universidade como uma instituição política, embora reconheça que existam muitos elementos burocráticos na sua organização. Nesse tipo de organização, o conflito e o poder são centrais na análise. Para o autor, os indivíduos agrupam-se conforme seus interesses e seus poderes, cujas fontes podem ser as mais diversas, para sobreporem suas decisões.

Nessa perspectiva, os objetivos institucionais, assim como as estratégias e as decisões, serão resultados da ação de um determinado grupo que age e detém a maior fonte de poder naquele momento (SILVA, 2004). Para outros autores (PFEFFER; SALANCIK, 1978; LEITÃO, 1990; HARDY; FACHIN, 2000), as maiores disputas que se davam pelos recursos e uma fonte de poder se relacionariam à capacidade de dispor e de alocar recursos ordinários.

A coexistência da estrutura hierárquica *top-down* e a profissional dos colegiados, assim como a pulverização do poder, provoca certa ambiguidade na organização universitária. Por essa razão, autores como Cohen e March (1974, apud

HARDY; FACHIN, 2000) aproximaram a Universidade da anarquia organizada, visto que ações individuais produzem um fluxo de decisões não dirigidas e não relacionadas diretamente aos objetivos pretendidos por indivíduos específicos. A relativa desordem presente na IPES, justificada pelo não estabelecimento de uma unidade de controle é sustentada como necessária à criação e à produção do conhecimento.

As IPES brasileiras, ainda que guardem suas particularidades, apresentam estruturas homogêneas, cuja explicação assenta-se nos elementos oriundos da visão institucional. Assim, ganha ênfase a relação de influência mútua entre organizações e campos organizacionais, com suas respectivas estruturas normativas e culturais. Conforme Goulart, Vieira e Carvalho (2005), a organização não somente responde às questões simbólicas, normativas e técnicas, mas também as constroem “por meio das relações e vínculos que estabelecem no ambiente, transformando-se em instituições” (p. 20).

A instituição é ‘o produto natural das pressões e necessidades sociais - um organismo adaptável e receptivo’ (SELZNICK, 1972, p. 5) e como tal, assume caráter específico, valiosa em si mesma, independentemente dos produtos ou serviços que ofereça” (GOULART; VIEIRA; CARVALHO, 2005, p. 31).

A universidade pública brasileira, social que é, representa um bem em si própria, legitimada para a produção e disseminação do conhecimento comprometido com a verdade e com o bem social, livre de interferências políticas e econômicas. Essas crenças a movem e a fazem assumir e compartilhar valores como autonomia, pluralismo de ideias, universalismo das descobertas, solidariedade aos injustiçados e discriminados, ética e excelência. Essa simbologia a faz desenvolver uma estrutura que se aproxima das tipologias *burocracia profissional, arena política, anárquica organizada e colegial*.

Porém, a pressão do ambiente político-institucional para afirmar um cenário de expansão do quantitativo de vagas na ES choca-se com essa estrutura institucional, visto que impõe à universidade um ambiente técnico racional de ampliação de vagas que privilegia a formação de quadros técnicos e a eficiência numérica das matrículas. Contudo, o ambiente institucional preconiza a expansão qualificada de vagas qualificada a partir do interesse social por uma nova área de conhecimento, cujo movimento seja natural da instituição. Não se questiona a legitimidade social da expansão de vagas, obviamente, mas do vetor dessa expansão, que direciona as regiões geográficas, as áreas do conhecimento, os ritmos de atendimento, dentre outras características da oferta - que tem sido altamente induzida pela lógica de fomento, com apequenamento das decisões autônomas das instituições, cada vez mais dependentes dos recursos financeiros.

Dessa dependência, surge uma configuração, uma tipologia que descrevemos a seguir: um breve retrato da incorporação da EaD nas IPES brasileiras.

UM BREVE RETRATO DAS TIPOLOGIAS DE GESTÃO DA EAD NAS IPES BRASILEIRAS

Analisar a incorporação da modalidade de EaD nas IPES parece simples do ponto de vista histórico, ao menos para quem, como nós, vivenciou esse processo em desenvolvimento. Parece simples, enfatiza-se, porque ainda é um processo muito recente e, também, por ter certa padronização, especialmente após adesão das IPES ao Sistema UAB. Poucas experiências de graduação em EaD foram desenvolvidas nas IPES antes de 2005, quando foi criada a UAB. Por isso, em grande medida, foi o Sistema UAB que fomentou a incorporação da EaD pelas IPES. Essa aparente simplicidade oculta um processo bem complexo, seja do ponto de vista da modalidade, da instituição ou do próprio Sistema UAB. Sobre tudo do ponto de vista da gestão da EaD, é necessário considerar alguns aspectos na análise.

Como principal ponto, é importante considerar que a EaD é uma modalidade educacional e, por isso, ela - assim como modalidades de educação especial, educação de jovens e adultos etc. - não deveria alterar a noção mais ampla de Educação. Pela educação presencial ou a distância, o ensino-aprendizagem envolve os mesmos elementos e princípios: estudantes/aprendizagem, docentes/ensino, conteúdos, materiais didáticos, produção e disseminação de conhecimento, infraestrutura, gestão etc. Vista dessa forma, dentro da IPES, o desenvolvimento de um curso deveria considerar a natureza da formação humana e não o modo como foi veiculada - de onde se conclui que a IPES deveria fomentar as modalidades em seu seio de modo invisível; isto é, de maneira institucionalizada. Dessa forma, todo o tratamento a qualquer das modalidades decorreria em prol de maior valorização de suas riquezas ou limitações, antes do tratamento diferenciado decorrente de questões técnicas específicas da modalidade.

Enfim, é aspecto mais amplo, que podemos denominar *institucionalização da EaD*. Algo essencial, que afeta vários outros elementos tangentes à Gestão da EaD no processo de incorporação da modalidade. Questões técnicas, financeiras, pedagógicas, logísticas e outras mostram-se, apenas, como decorrências da fase (mais adiantada ou não) do processo de institucionalização da EaD em certa IPES (FERREIRA; MILL, 2014; FERREIRA; CARNEIRO, 2015).

Mas, de que modo a EaD foi (e/ou está sendo) incorporada na maioria das IPES? Especialmente após a adesão ao Sistema UAB, as IPES se organizaram

para a oferta de novos cursos, de nova forma, com novos lugares e momentos de ensino-aprendizagem. Pelas discussões tecidas anteriormente, a institucionalização da EaD nas IPES não tem sido muito positiva, sobretudo em função do modelo induzido pela forma do fomento e também pela inexperiência das IPES com a modalidade (inclusive em termos da Gestão da EaD).

Como já mencionamos, o financiamento pelo Sistema UAB se dá por meio de editais, implementados pela descentralização de recursos para execução de planos de ações. Não como é financiada a educação presencial, os recursos financeiros da EaD dependem da execução (ou não) das ações previstas, o que afeta drasticamente a noção de instituição universitária e o processo pilar de institucionalização da EaD. No custeio regular da IPES, o financiamento segue o custo-aluno, realizado anualmente pelo Governo Federal, de modo perene e diretamente pelo orçamento matricial das instituições. O cálculo para definição dos valores leva em conta vários fatores (tipo de curso, número de alunos, condições de oferta, particularidades da instituição etc.)⁷. Na aplicação do recurso, a IPES goza de ampla autonomia, conferida pela Constituição Federal, garantindo-lhe realizar com melhor desenvoltura as atividades de ensino-pesquisa-extensão.

Como os recursos para formação a distância nas IPES têm seguido outro ordenamento, a instituição e a EaD sofrem consequências diversas, a exemplo da perda da autonomia na destinação dos recursos, na organização pedagógica da formação, na garantia de perenidade na oferta dos cursos e atendimento à demanda social. Nesse cenário, registramos o seguinte retrato: adoção de procedimentos distintos, em cada IPES, para realizar a mesma formação; geração de tipologias organizacionais estranhas à própria IPES (e às outras congêneres); desenvolvimento de processos diferentes, na mesma IPES, para atendimento a estudantes de cada modalidade; organização pedagógica e curricular desarticulada de princípios norteadores institucionais; criação de infraestrutura e fluxos estranhos aos setores, normas e sujeitos da IPES, gerando desconfortos, ruídos, disputas e preconceitos entre as partes etc. Na prática, esse retrato representa um grande desafio aos gestores institucionais e da EaD, pois são cotidianamente expostos a situações *anormais* à condição de instituição universitária pública. Por exemplo, contratação de pessoal como celetistas ou bolsistas, duplicação de funções e ações já típicas da educação presencial, criação de normas e procedimentos em paralelo a similares da educação presencial, execução financeira de modo alternativo ao tradicionalmente estabelecido pelas orientações legais, entre outros.

7

O MEC tem uma matriz de custeio para definir o valor relativo a cada IPES.

De modo geral, frente a esse turbulento processo, observamos o estabelecimento preponderante de duas tipologias de organização da EaD nas IPES vinculadas ao Sistema UAB:

- a) tipologia que centraliza todas as atividades de EaD num único setor; e
- b) tipologia mais descentralizada, que busca capilarizar os setores institucionais para incorporar a modalidade.

Ademais, a organização da EaD nas IPES tem algumas ações ordenadas, fomentadas ou até controladas por uma instância interna específica, especializada em EaD, que a depender da instituição pode ser um setor de natureza técnico-administrativa, pedagógica ou formativa, como uma unidade acadêmica ou de apoio a outras unidades. Sua nomenclatura pode variar a depender do organograma institucional, podendo ser uma secretaria (SEaD) ou diretoria (DEaD), um centro (CEaD) ou núcleo (NEaD), um instituto ou departamento de EaD.

Vale registrar que, na prática, os gestores enfrentam desafios em qualquer dos modelos de organização da EaD. Ambos demonstram vantagens e desvantagens, a depender do ponto de vista analisado: a curto prazo e do ponto de vista da viabilidade das ações de EaD (geralmente estranhas aos setores da universidade); por exemplo, o modelo mais centralizado agiliza decisões e processos na execução dos cursos. Todavia, é uma tipologia muito propensa a tornar-se um gueto institucional, em que se replicam as várias instâncias e que funciona à margem das ações universitárias. Nesse caso, além de aumentar a propensão ao preconceito contra a EaD, o planejamento, a organização, a supervisão e o controle das ações previstas são geralmente realizados em paralelo às ações da gestão central da universidade e, como consequência, têm-se mostrado como uma tipologia mais dificilmente institucionalizável, quando tomada a perspectiva de IPES como instituição social.

Todavia, também a tipologia mais descentralizada tem benefícios e desvantagens, como a resistência ou (in)capacidade que os vários setores da instituição demonstram possuir quando são convocados a realizar ações da EaD. Até certa medida, essa resistência ou dificuldade pode ser considerada normal ou natural, pois a modalidade EaD tem-se constituído como inovação institucional e toda inovação “incomoda” a estrutura tradicional (SOUSA, 2012). Todavia, para citar ao menos um exemplo, é positiva na perspectiva de maior possibilidade de institucionalização da EaD quando organizada de modo capilarizado e distribuído nas várias instâncias da IPES.

Em outras palavras, embora a segunda tipologia organizacional pareça menos perniciosa ao processo de incorporação da EaD ao seio institucional, preferimos destacar que ambas possuem grandes fragilidades, pois o terreno em que se assentam é arenoso, se não pantanoso. Afinal, a fragilidade do processo de

institucionalização da EaD nas IPES, em ambas as tipologias organizacionais, está na agressão ao modelo de universidade como instituição social. A dependência do financiamento via editais, além da regulação, supervisão e controle por parte de órgãos centrais, gera uma situação de permanente incerteza e limitação para ações prospectivas no tocante à EaD. Assim, tal dependência, além de afetar o princípio da autonomia universitária, induz modelos de gestão sob uma lógica organizacional distinta dos princípios da IPES como instituição social.

GESTÃO DA EAD: DA ACADEMIA LÍQUIDA À RETOMADA DA NOÇÃO DE UNIVERSIDADE PÚBLICA COMO INSTITUIÇÃO SOCIAL

Das discussões encaminhadas, sobressai o descompasso e a tensão amplamente perceptíveis entre as tipologias de gestão e financiamento, por assim dizer, regulares da universidade e aquelas aplicadas à EaD pública. Esse fenômeno reproduz e até reforça campos de disputa contrapostos pelas noções de “eficiência” nas organizações sociais e de “qualidade” nas instituições sociais. Como argumentam Goulart, Silva e Ferreira (2016), em meio a essa tensão, é necessário refletir sobre o tipo de eficiência possibilitado pela adesão ao Sistema UAB, especialmente em função da centralização e controles da decisão na DED- CAPES, a flexibilização e a precarização do regime de trabalho dos servidores públicos, a disponibilização de serviço precário (sujeito à descontinuidade em razão da instabilidade do financiamento e dos quadros de pessoal) e a desobrigação do Estado com a manutenção da educação pública. Assim, essas características se tornam ameaçadoras quando analisadas sob a ótica da universidade pública, em que deveriam imperar valores como autonomia, excelência, pluralismo de ideias etc.

Nesse sentido, paira a ideia de que não combina o ideal de instituição social, os modelos de organização e o que virou a universidade dos “projetos” e “editais” - um argumento com respaldo em Chauí (1999), quando trata da *universidade operacional*, “voltada para si mesma enquanto estrutura de gestão e de arbitragem de contratos. Ou seja, a universidade está virada para dentro de si mesma, mas isso não significa um retorno a si e sim, antes, uma perda de si mesma” (Chauí, 1999, p. 220). Para a autora,

Essa universidade não forma e não cria pensamento, despoja a linguagem de sentido, densidade e mistério, destrói a curiosidade e a admiração que levam à descoberta do novo, anula toda pretensão de transformação histórica como ação consciente dos seres humanos em condições materiais determinadas (CHAUÍ, 1999, p. 222).

É sob esse paradigma de concepção da universidade como instituição social, em caráter mais amplo, e de Gestão da EaD pública a partir dos pressupostos desta Universidade, em caráter mais particular, que se pode conceber outras tipologias viáveis, promissoras, democráticas, conectadas a princípios éticos e de igualdade e justiça social. Nessa esteira, recorreremos ao pensamento de Bauman sobre a Modernidade (BAUMAN, 1989, 1999a, 1999b, 2000a, 2000b, 2000c, 2001, 2004, 2010a, 2010b, 2011), concordando com Santos e Silva (2002), na perspectiva de que o traço determinante e a finalidade mais notória da modernidade é o processo de derretimento de tudo o que a envolve. Como consequência desse traço, dois elementos se destacam: “a passagem da ética do trabalho para a estética do consumo e o surgimento de uma condição de impossibilidade de formação de comunidades reais” (SANTOS; SILVA, 2002, p. 44).

Então, destacam-se os três elementos que caracterizam a Modernidade Líquida para Bauman, aproximando-os ao que queremos definir como *academia líquida* - conceito aqui atribuído à tipologia de Gestão de EaD pública (e a outras políticas educacionais) que se têm estabelecido no Brasil:

1) o derretimento: caráter solúvel, breve, temporário, consumível de todas as coisas, estruturas e processos. Na configuração de Gestão da EaD pública no Brasil, sobretudo pela lógica indutivista do Sistema UAB, tomamos por “derretimento” os processos de desestruturação de lógicas e processos típicos da universidade pública, estabelecida para a produção e socialização plena de conhecimentos, promoção indissociável de ensino, pesquisa e extensão e diálogo democrático e promissor com a sociedade sobre os saberes profícuos e promissores, bem como sobre a crítica dos sistemas políticos, econômicos, sociais e culturais vigentes. Ao assumir concorrências “fechadas”, reguladas por editais, fortemente matriciadas em parâmetros de fomento, a Gestão da EaD se submete ao modelo (à tipologia) do órgão de fomento e, portanto, à sua visão de ensino e a seu projeto institucional, abandonando valores clássicos e basais da universidade - em suma, derretendo-se enquanto instituição.

2) a migração de uma lógica do trabalho como processo ético, de subjetivação e valorização do indivíduo⁸ para uma perspectiva eminentemente da estética do consumo, de ordem capitalista, isto é, da produção e do descarte, da geração de valores e bens, para rápida reposição e geração de novas demandas. No contexto da Gestão da EaD, isso se evidencia na redução da importância da produção do conhecimento como valor, como riqueza universitária, manifestada na produção e no consumo de objetos e materiais instrucionais, no trabalho polidocente mal remunerado, majoritariamente sem vínculo estatutário, marcado

8 Na concepção antropológica dada por Marx, não por sua exterioridade, na perspectiva da exploração Capitalista.

pela racionalidade técnica, com segregações de funções, sobreposição de tarefas etc. A sistemática da concorrência por editais, dos “cursos nacionais” (com projetos pedagógicos e materiais didáticos replicáveis), da remuneração por bolsas, das tutorias de massa, entre outras medidas de natureza economicistas, contrapõe-se ao vislumbre de grandes projetos de desenvolvimento de pesquisa e conhecimento de alto nível, com perspectiva de continuidade, com amplos investimentos em infraestrutura e formação. Tal contraposição não deixa qualquer dúvida sobre o caráter “descartável”, sob a lógica do consumo antes anunciada.

3) individualização das sociedades e das práticas de promoção da competição, de tal sorte a impossibilitar a identificação de grupos homogêneos e a constituição de comunidades reais. Embora rotulada como “Sistema”, a Gestão da EaD pública no Brasil é desprovida de organicidade, com imensa variação nas tipologias ou modelos de oferta dos cursos e nos formatos da proposta (plataformas educacionais, suportes e desenhos instrucionais de materiais didáticos, projetos pedagógicos, estruturas organizacionais, de gestão e administrativas). Também não há sintonia nas formas de seleção de estudantes, creditação, aproveitamento de créditos, mobilidade discente, estágios etc. De forma muito prática, o campo de investigação em EaD no Brasil, apesar de haver bem sucedidas pesquisas pontuais e focais, não é coletivamente estruturado, ao ponto de promover satisfatório e uniforme desenvolvimento de todas as IPES que atuam na modalidade, especialmente aquelas em que a oferta de cursos EaD é estratégica para seu projeto institucional. Essa reflexão precisa ser claramente posta, para que fique patente um fato: a lógica de Sistema não passa de um fragilizado conceito de “junção” ou “agremiação”, que muito tem a desenvolver no sentido de organicidade e da geração de “comunidades reais”, como pensado por Bauman.

Essas reflexões nos ajudam, portanto, antes de pensar em estratégias, processos, meios ou qualquer elemento pragmático de Gestão da EaD pública, a refletir sobre os fundamentos estruturantes de um pensamento que nos encaminhe a todos em direção a uma Gestão da EaD que seja efetivamente pública, segundo os propósitos de uma instituição social, como deve ser a universidade. Buscando identificar o projeto institucional adequado e processos de gestão apropriados, a Gestão da EaD pública deveria ser, antes de tudo, uma reflexão que conduza à refutação de toda tentativa de derretimento de seus princípios como instituição pública; a toda tentativa de subversão da ética do trabalho de produção qualificada do conhecimento e de apequenamento da pesquisa como princípio educativo; e a toda tentativa de obstrução do ideal de construção de comunidades reais, democráticas e solidárias que compartilhem propósitos e promovam a cooperação como forma e princípio de autonomia, desenvolvimento e liberdade.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Temos aqui uma reflexão, de natureza teórico-crítica, que apresenta as mais convencionais tipologias de Gestão da EaD no contexto das IPES brasileiras, considerando a conjuntura político-financeira mais recente de fomento à educação presencial e a distância. Partindo de algumas referências sobre a universidade pública como instituição social, analisamos a tipologia de Gestão da EaD pública, argumentando e denunciando um movimento de migração da lógica de universidade como instituição social para a da *academia líquida*, caracterizada como organização social, tal qual preconiza o Estado neoliberal. Assim, o texto desvela, pela análise da Gestão da EaD instalada atualmente nas IPES, um movimento de transição da instituição autônoma e de valores democráticos, produtora e disseminadora de conhecimentos relevantes, para aquela que se insere na lógica solúvel do mercado, em consequência da natureza das políticas públicas em curso; isto é, denuncia-se a emergência de uma lógica de organização social, sob a qual se instalam os atuais padrões de Gestão.

Para embasar o argumento de desestruturação do pilar fundamental da universidade pública brasileira, qual seja, sua função social de produção e disseminação de saberes e efervescência de críticas sobre as relações sociais, culturais, políticas e econômicas, estabelecemos uma analogia à ideia de *modernidade líquida*, de Zygmunt Bauman, apresentando o termo *academia líquida*. O argumento é fundamentado na grande fragilidade do processo de incorporação da EaD nas IPES, muito agressivo à noção de universidade como instituição social. Isto é, antes de fomentar a institucionalização da EaD na universidade, respeitando aquela base fundamental da IPES brasileira, temos experimentado a perda da autonomia institucional, por meio da dependência do financiamento, da regulação, supervisão e do controle por parte de órgãos centrais e a latente situação de incerteza para ações prospectivas de formação a distância. Um movimento típico da *universidade operacional* (CHAUÍ, 1999), dos modelos de organização social ou universidade dos “projetos” e “editais”.

Em vias de indicar outras tipologias, mais viáveis, promissoras, democráticas, conectadas a princípios éticos e de igualdade e justiça social, recorremos ao pensamento de Bauman sobre a *Modernidade*, particularmente as noções de derretimento, ética do trabalho e comunidades reais, buscando caracterizar, antes tudo, outras formas de se pensar a Gestão da EaD no âmbito público. Queremos acreditar que essas reflexões contribuam e fomentem estratégias, processos, meios ou qualquer outro elemento estruturante de uma Gestão alternativa da EaD, efetivamente pública, na direção de uma instituição

social, como cabe à universidade em sentido amplo, independentemente da modalidade educacional, para cumprir a fundo os mais legítimos propósitos da sua riqueza institucional.

REFERÊNCIAS

ALONSO, K.; ROCHA, S. (Orgs.). **Políticas públicas, tecnologias e docência**. Cuiabá: Central de Texto; EdUFMT, 2013.

ANDIFES. Assoc. Nac. Dirig. Instit. Fed. de Ens. Sup. **Universidades Federais: patrimônio da sociedade brasileira**, 2017. Disponível em: <https://goo.gl/fLs6Vm>. Acesso em: 26/2/2018.

BALDRIDGE, J. **Power and conflict in the university**. London: Wiley, 1971.

BANCO MUNDIAL. **Um ajuste justo**. v.1, 2017. Disponível em: <https://goo.gl/2S1NFg>. Acesso em: 26/2/2018.

BAUMAN, Z. **Bauman sobre Bauman**. Rio de Janeiro: Zahar, 2011.

_____. **Capitalismo parasitário**. Rio de Janeiro: Zahar, 2010a.

_____. **Legisladores e intérpretes**. Rio de Janeiro: Zahar, 2010b.

_____. Entrevista com Zygmunt Bauman. **Tempo Social**, v. 16, n. 1, p. 301-325, 2004.

_____. **Modernidade Líquida**. Rio de Janeiro: Zahar, 2001

_____. **Em busca da Política**. Rio de Janeiro: Zahar, 2000a.

_____. **Liquid modernity**. Cambridge: Polity, 2000b.

_____. **Trabajo, consumismo y nuevos pobres**. Barcelona: Gedisa, 2000c.

BAUMAN, Z. Entrevista com Zygmunt Bauman. **Tempo Social**, v. 16, n. 1, p. 301-325, 2004.

_____. **Globalização**. Rio de Janeiro: Zahar, 1999a.

_____. **Modernidade e ambivalência**. Rio de Janeiro: Zahar, 1999b.

_____. **A liberdade**. Lisboa: Estampa, 1989.

BRASIL. Plano Nacional de Educação (PNE 2014-2024). **Lei nº 13.005**, de 25/6/2014. Brasília: Câmara, 2014. 86p. Disponível em: <https://goo.gl/t9rtH1>. Acesso em: 26/2/2018.

CHAUÍ, M. A universidade em ruínas. In: TRINDADE, H. (Org.). **Universidade em ruínas na república dos professores**. Petrópolis: Vozes; Porto Alegre: CIPEDES, 1999.

CHAUÍ, M. A universidade pública sob nova perspectiva. **Rev. Bras. Educ.**, n.24, p.5-15, 2003.

FERREIRA, M. Enunciados em Propostas de Ensino-Pesquisa-Extensão em Cursos de Física a Distância. **Rev. Ensaio**, v. 19, n. 1, p. 1-33, 2017.

_____.; CARNEIRO, T. C. J. A institucionalização da EaD no ensino superior público brasileiro. **Educ. Unisinos**, São Leopoldo, v. 19, n. 2, p. 228-242, maio-jun. 2015.

_____.; LOGUERCIO, R. Análise de Competências em Projetos Pedagógicos de Licenciatura em Física a Distância. **Rev. Bras. Pesq. Educ. Ciênc.**, v. 16, n. 2, p. 389-419, 2016.

_____.; LOGUERCIO, R. Enunciados em Propostas de Ensino-Pesquisa-Extensão em Cursos de Física a Distância: para além dos conteúdos, os discursos. **Ensaio: Pesquisa em Educação em Ciências**, v. 19, p. 1-33, 2017.

_____.; MILL, D. Institucionalização da educação a distância no Ensino Superior público brasileiro. In: REALI, A.; MILL, D. (Org.). **Educação a distância e tecnologias digitais**. São Carlos: EdUFSCar, 2014, p. 81-102.

GOULART, D.; SILVA, S.; M. Sistema Universidade Aberta do Brasil nas instituições federais de ensino superior. **Rev. Pesq. Deb. Educ.**, v.6, n.2, p.11-30, 2016.

GOULART, S.; VIERA, M.; CARVALHO, C. **Universidades e Desenvolvimento Local**. Porto Alegre: Sagra Luzzatto, 2005.

HALL, R. **Organizações, estruturas, processos e resultados**. 8ª ed. São Paulo: Prentice Hall, 2004.

HARDY, C.; FACHIN, R. **Gestão estratégica na universidade brasileira**. 2ª ed., Porto Alegre: EdUFRGS, 2000.

LEITÃO, S. Estrutura, cultura e desempenho organizacional na universidade. **Rev. Adm. Púb. FGV**, v.1, n. 24, p. 31-43, 1990.

LITTO, F.; FORMIGA, M. (Org.). **Educação a Distância**, v. 2. São Paulo: Pearson, 2012.

MANO, M.; MARQUES, M. Novos modelos de governo na universidade pública em Portugal e competitividade. **Rev. Adm. Púb., FGV**, v.46, n. 3, p. 31-43, 2012.

MILL, D. Educação a Distância. **Rev. Educ. Púb.**, v.25, n.59/2, p.432-454, 2016.

_____. Sobre o conceito de polidocência ou sobre a natureza do processo de trabalho pedagógico na EaD. In: MILL, D.; RIBEIRO, L.; OLIVEIRA, M. (Orgs.). **Polidocência na Educação a Distância**. São Carlos: EdUFSCar, 2014, p. 25-42.

_____. A Universidade Aberta do Brasil. In: LITTO, F.; FORMIGA, M. (Orgs.). **Educação a distância**, v.2. São Paulo: Person, 2012a.

MILL, D. **Docência virtual**. Campinas: Papirus, 2012b.

MINTZBERG, H. **Criando organizações eficazes**. 2ª ed. 7ª reimpr. São Paulo: Atlas, 2012.

PFEFFER, J.; SALANCIK, G. **The external control of organizations**. New York: Harper & Row, 1978.

PRETI, O. (org.). **Educação a Distância**. Cuiabá: EdUFMT, 2010.

SANTOS, G.; SILVA, O. Conceito de “modernidade líquida”. **Cadernos Zygmunt Bauman**, v. 3, n.5, p. 40-61, 2002.

SILVA, E. **O burocrático e o político na administração universitária**. 2004. 528 f. Tese (Doutorado em Educação) – Universidade do Minho, Braga, 2004.

SOUSA, J. **Processo de inovação na gestão de sistemas de educação a distância**. 2012. 305 f., Tese (Doutorado em Administração) – Universidade de Brasília, Brasília, 2012.

DANIEL MILL é Doutor em Educação. Professor do Departamento de Educação da Universidade Federal de São Carlos (UFSCar). Líder do Grupo de Estudos e Pesquisas sobre Inovação em Educação, Tecnologias e linguagens (Grupo Horizonte-UFSCar). E-mail: mill@ufscar.br

MARCELLO FERREIRA é Doutor em Ensino de Ciências. Professor do Instituto de Física da Universidade de Brasília (UnB). Programa de Pós-Graduação em Ensino de Física. Núcleo de Pesquisa em Ensino de Física. E-mail: marcellof@unb.br

DEISE MAZZARELLA GOULART FERREIRA é Mestre em Administração. Administradora do Centro de Educação a Distância (CEAD) da Universidade de Brasília (UnB). E-mail: deisegoulartferreira@gmail.com

Recebido em fevereiro de 2018

Aprovado em abril de 2018

Educação Superior a Distância no Brasil: democratização da oferta ou expansão do mercado

Distance Education in Brazilian higher education: democratization of the offer or market expansion

Educación Superior a Distancia en Brasil: democratización de la oferta o expansión del mercado

CATARINA DE ALMEIDA SANTOS

Resumo: O artigo apresenta resultados da análise do processo de regulação, implantação e expansão da Educação Superior a distância no Brasil, que buscou compreender em que medida esse processo está em consonância com a expansão do mercado educacional. A pesquisa, de base documental, analisou os dados do Censo da Educação Superior, documentos do Banco Mundial, ONU, Unesco e OCDE. Os resultados apontam um acelerado processo de expansão da oferta pelo setor privado, o arrefecimento da oferta pública, além de um processo de regulação que favorece a expansão do mercado educacional.

Palavras-chave: Educação a distância - Brasil; expansão educacional; Educação Superior

Abstract: The article presents the results of the process of regulation, implantation, and the expansion of distance education in Brazil, which sought to understand how this process is in line with the expansion of the educational market. The documentary-based survey analyzed data from the Census of higher education, World Bank, UN, Unesco, and OECD documents. The results point to an accelerated process of expansion of supply by the private sector, the cooling of the public offering, and a process of regulation that favors the expansion of the educational market.

Keywords: distance education - Brazil; educational expansion; college education

Resumen: El artículo presenta los resultados de análisis del proceso de regulación, implantación y expansión de la educación superior a distancia en Brasil, cuyo objetivo es comprender en qué medida ese proceso está en consonancia con la expansión del mercado educativo. En la investigación, de base documental, se analizaron los datos procedentes del Censo de la Educación Superior, de los documentos del Banco Mundial, ONU, Unesco y OCDE. Los resultados apuntan a un acelerado proceso de expansión de la oferta por el sector privado, el enfriamiento de la oferta pública, además de un proceso de regulación que favorece la expansión del mercado educativo.

Palabras clave: Educación a distancia - Brasil; expansión educacional; educación superior

INTRODUÇÃO

O presente artigo tem como objetivo apresentar alguns resultados do processo de investigação sobre a regulação, implantação e expansão da Educação Superior na modalidade a distância no Brasil, buscando compreender em que medida esse processo está em consonância com a expansão e reestruturação do setor produtivo capitalista. Para tanto, foi necessário historiar o contexto em que se deu essa implantação, sua difusão e ampliação em meio ao processo de expansão e globalização de bens duráveis e culturais, incluindo aí a tecnologia e a educação. O trabalho foi feito por meio de pesquisa documental e foram analisados documentos de organismos multilaterais, como Banco Mundial, Organização das Nações Unidas (ONU), Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (Unesco), Organização para Cooperação do Desenvolvimento Econômico (OCDE) e o Censo da Educação Superior dos últimos 16 anos.

Nesse contexto, analisar a expansão da Educação Superior e suas modalidades, como a educação a distância, requer uma clara compreensão da importância da educação como princípio vital para as relações sociais, políticas e institucionais. A educação é, sem dúvida, possibilidade de desenvolvimento das potencialidades humanas, da apropriação dos saberes sociais construídos historicamente, aquisição de conhecimentos e habilidades que permitem conhecer e compreender a realidade de modo a contribuir para sua transformação. Assim, a educação representa condição e parte integrante do processo de construção e de inserção social e, portanto, de desconstrução de projetos que produzem e naturalizam a exclusão social.

No entanto, é preciso compreender que, no âmbito da sociedade organizada sob o modo de produção capitalista e suas inerentes contradições, a educação será sempre utilizada como ferramenta e condição necessária à construção de um ideário que favoreça a implementação de receitas econômicas e programas políticos de efeitos ampliados, para a manutenção da hegemonia política dos grupos de poder e da expansão e reprodução ampliada do capital. Nesse processo, os discursos ratificam a educação como elemento chave para o desenvolvimento das relações sociais de produção capitalistas, ao mesmo tempo em que passa a ser inscrita como serviço a ser amplamente comercializado.

É nessa lógica da internacionalização da educação, particularmente da Educação Superior, que ocorre um movimento de apologia à democratização desse nível de ensino por meio da utilização da modalidade de educação a distância, defendendo que a Educação Superior, possa ser entendida como um locus a mais para a gestão expansionista do capital.

Para a exposição dos resultados, o texto está organizado em quatro partes, além dessa introdução. Na primeira, mostra os atores que vêm, nas últimas décadas, construindo e disseminando o discurso da importância de uma “sociedade da informação”, “sociedade do conhecimento” e da “economia do conhecimento”, apontando-as como fatores definidores para que um país seja, ou não, economicamente desenvolvido e indicando as ações a serem implementadas para que aqueles em desenvolvimento adquiram condições para inserirem-se nesse grupo. Além disso, mostra os embates e contradições desse processo, como esses atores apontam a Educação Superior como elemento chave, indicando a ampla utilização da modalidade a distância.

Na segunda parte, o texto mostra o processo de expansão da educação a distância (EaD) no Brasil, desde o credenciamento das IES, explicitando o processo desigual e contraditório do crescimento das matrículas na Educação Superior na modalidade à distância, tendo em vista a inversão do movimento de crescimento inicial, atrelado ao setor público, e posteriormente, particularmente nos últimos dezesseis anos, passa a ser dominado pelo setor privado.

A terceira parte discute o processo de regulação da educação a distância, a influência dos diferentes atores nesse processo, especialmente dos empresários, e quanto essa regulação favorece a ampliação do mercado educacional sem a garantia de critérios de qualidade.

INFORMAÇÃO E CONHECIMENTO A SERVIÇO DA EXPANSÃO ECONÔMICA

Informação e conhecimento como fatores-chave para o desenvolvimento econômico se fazem cada vez mais presentes nos discursos de educadores e empresários da educação, além de aparecerem de forma recorrente nos documentos dos governos nacionais, das agências e dos organismos multilaterais. Assim, “sociedade da informação”, “sociedade do conhecimento”, “economia do conhecimento” têm se tornado temas de publicações, seminários e conferências em âmbito global, especialmente nas últimas décadas do século XX e nos primeiros anos do século XXI¹.

1 A Unesco realizou em Paris, nos dias 8 e 9 de dezembro de 2003, um seminário de pesquisa global, cujo título foi: *Sociedade do conhecimento versus Economia do conhecimento: conhecimento poder e política*. Em 2005, publicou documento *Hacia las sociedades de conocimiento. Construir Sociedades de Conocimiento: Nuevos Desafíos para la Educación Terciaria* é o documento do Banco Mundial, publicado em 2003, que traz suas recomendações para a Educação Superior.

A partir das últimas décadas do século XX, esses termos se tornaram hegemônicos nos discursos e nos documentos das políticas oficiais dos países mais desenvolvidos; no entanto, desde os anos 1970, o sociólogo norte americano, Daniel Bell (1973), ao lançar o livro *O advento da sociedade pós-industrial*, cunhou a expressão “sociedade da informação”. No citado livro, Bell defendeu “que o eixo principal da sociedade pós-industrial seria o conhecimento e que os serviços nele baseados teriam de converter-se na estrutura central de uma nova economia e de uma sociedade sustentada na informação, na qual as ideologias seriam supérfluas” (SANTOS, 2008).

O ideário da “sociedade da informação” ganhou centralidade, no entanto, no desenrolar da década de 1990 nos fóruns de decisões dos grandes grupos econômicos do mundo. Como afirma Stiglitz (2003), nesse momento os “artigos de jornal e especialistas proclamavam que havia uma Nova Economia, que as recessões eram coisa do passado e que a globalização traria prosperidade para o mundo todo” (STIGLITZ, 2003, p. 33) tendo como base o *modus operandi* do capitalismo americano, difundido como modelo para o mundo.

Segundo o autor,

no centro do moderno capitalismo americano estava o que veio a ser chamado de Nova Economia, simbolizada pelas empresas “ponto-com” que estavam revolucionando a forma de fazer negócio na América — e no mundo —, alterando o ritmo da própria mudança tecnológica e elevando a taxa de crescimento da produtividade a níveis não vistos em um quarto de século ou mais (*Idem*, p. 34).

Quando a ideologia neoliberal² proclamava as benesses da “nova ordem mundial”, a economia americana, que segundo essa ótica, estava levando o fluxo de dinheiro dos países desenvolvidos para o mundo em desenvolvimento, a ONU, por ocasião da elaboração do projeto do milênio, divulgou dados que apontavam as exorbitantes desigualdades sociais no mundo, demonstrando que, à época, mais de 3.9 bilhões de pessoas lutavam para sobreviver com menos de dois dólares/dia (ONU, 2006). As restrições impostas a essas pessoas, majoritariamente dos países em desenvolvimento, não se limitavam a renda, mas à escassez de acesso a tudo que possa satisfazer as necessidades básicas. Um número significativo dos habitantes desses países caminhava mais de 1.5 quilômetros todos os dias, apenas para ir buscar água e lenha e sofria de doenças que, nos países ricos, tinham sido erradicadas há décadas.

2 Para Netto, o conceito de neoliberalismo significa uma reestruturação do próprio sistema liberal, que, ideologicamente, apresenta uma crise do Estado do bem-estar social, como forma de manter os privilégios dos detentores do capital (NETTO, 2001).

Mas, foi em meio a essa realidade que, em meado da década de 1990, a “sociedade da informação” foi incluída na agenda das reuniões do G7 (grupo dos sete países economicamente mais desenvolvidos) e passou a ser abordada em fóruns da Comunidade Européia e da Organização para Cooperação do Desenvolvimento Econômico (OCDE), além de passar a ser adotada por várias agências das Nações Unidas e pelo Banco Mundial. A partir de 1998, essa expressão foi escolhida, primeiro na União Internacional de Telecomunicações (UIT), e depois na ONU, para nomear a Cúpula Mundial sobre a Sociedade da Informação (CMSI), realizada nos anos de 2003, em Genebra e 2005, em Tunes, capital da Tunísia (UTI, 2003).

Burch (2005), ao discutir a construção política e ideológica do conceito de “sociedade da informação”, afirma que esse desenvolveu-se no bojo da globalização neoliberal, tendo como meta primordial a aceleração e instauração de um mercado mundial aberto e “auto-regulado”. Política que, segundo a autora,

Contou com a estreita colaboração de organismos multilaterais como a Organização Mundial do Comércio (OMC), o Fundo Monetário Internacional (FMI) e o Banco Mundial, para que os países pobres abandonem as regulamentações nacionais ou medidas protecionistas que “desencorajassem” o investimento; tudo isso com o conhecido resultado da escandalosa intensificação dos abismos entre ricos e pobres no mundo. Na verdade, no final do século, quando a maioria dos países desenvolvidos já havia adotado políticas de desenvolvimento da infra-estrutura das TIC, ocorre o espetacular auge do mercado de ações da indústria das comunicações. Entretanto, os mercados do Norte começam a se saturar. Assim, intensificam-se as pressões com relação aos países em desenvolvimento para que deixem a via livre ao investimento das empresas de telecomunicações e informática em busca de novos mercados para absorver seus excedente de lucros (BURCH, 2005, p. 65).

O idéário da “sociedade da informação” não saiu de cena com os problemas desencadeados pela crise no setor financeiro da maior potência econômica do mundo, especialmente com o colapso no setor das telecomunicações, a partir dos últimos anos do século passado. Ao contrário, foi reforçado com a inclusão de novos termos, como “sociedade do conhecimento”, “economia do conhecimento”, expressões que, enfim, tenham no conhecimento o principal fator de sustentação e desenvolvimento.

Stiglitz (2003), ao discutir os problemas desencadeados com o processo de desregulamentação do setor de telecomunicações nos EUA, traz dados que indicam como esse setor influenciou o *boom* e o colapso da economia americana. Segundo o autor, entre os anos de 1992 a 2001, “a participação relativa dessa indústria na economia dobrou, propiciando dois terços dos novos empregos e

um terço do novo investimento. Novas fortunas foram criadas, tanto por aqueles que estavam na indústria quanto por agentes do setor financeiro que articulavam os negócios” (p. 114).

No ano seguinte, no entanto, a situação se altera significativamente. O autor explica que, em 2002, o quadro já era outro, com a indústria das comunicações apresentando um quadro sombrio:

Meio milhão de pessoas sem trabalho, uma perda de 2 *trilhões* de dólares em valor de mercado. O índice Dow Jones de tecnologia da comunicação com uma queda de 86%. Falências à direita e à esquerda. Falência de 23 companhias de telecomunicação, incluindo a WorldCom, a maior insolvência já vista. No mercado da telefonia, Covad, Focal Communications, McLeod, Northpoint e Winstar, todas quebradas. (...). Os fabricantes de equipamentos também estavam em dificuldades: Lucent, Nortel, Motorola, Alcatel, Cisco. (...) Os investimentos de cerca de US\$ 65 bilhões de dólares despejados no setor de telefonia entre 1997 e 2001 valiam menos de US\$ 4 bilhões no final do período, uma quantidade de desperdício que poucos governos jamais haviam conseguido (*Idem*, p. 114 -15).

Nesse “novo” contexto, a defesa da existência de uma “sociedade da informação”, do conhecimento ou de uma “economia do conhecimento”, tornaram-se componentes obrigatórios, guardando suas especificidades, nos discursos de diversas agências da ONU e dos organismos multilaterais.

A temática “economia do conhecimento” esteve na ordem do dia na Cúpula Mundial sobre a Sociedade da Informação (CMSI), e os componentes da União Internacional de telecomunicações afirmaram que isso se justificava, pois, segundo eles, a revolução digital, impulsionada pelos avanços das tecnologias da informação e da comunicação, modifica fundamentalmente a maneira pela qual as pessoas pensam, atuam, comunicam-se, trabalham e ganham seu sustento. Segundo essa lógica, as TICs possibilitaram novas formas de criar conhecimentos, de educar a população e de transmitir informação. Além disso, a UIT afirma que as tecnologias de informação e comunicação têm reestruturado a forma como os países fazem negócios, regem suas economias, ou como se governam e se comprometem politicamente.

O ideário da “sociedade do conhecimento” aparece também na Unesco que, além de organizar encontros ou seminários sobre a temática, publica, em 2005, o informe mundial *Hacia las sociedades del conocimiento*, no qual define que “as sociedades do conhecimento são sociedades em redes que proporcionam necessariamente uma melhor tomada de consciência dos problemas mundiais” (UNESCO, 2005, p.19).

O Banco Mundial, no documento *Construir Sociedades de Conocimiento: Nuevos Desafíos para la Educación Terciaria*, publicado em 2003, não só destaca o ideário da “sociedade” e da “economia do conhecimento”, como aponta que a capacidade de uma sociedade para produzir, selecionar, adaptar e comercializar o conhecimento é crucial para que um país tenha crescimento econômico sustentável e possa melhorar as condições de vida da sua população. Isso significa que, no entendimento do BM, o conhecimento se transformou em fator preponderante de desenvolvimento econômico dos países.

O ritmo acelerado do desenvolvimento tecnológico tem transformado o conhecimento em um requisito crucial para participar da economia global. O impacto das novas tecnologias de informação e comunicação tem agilizado a produção, o uso e a divulgação do conhecimento, como demonstra o incremento das publicações científicas e das solicitações de patentes. Portanto, a capacidade de um país para beneficiar-se da economia do conhecimento depende da rapidez com que se possa ajustar a sua capacidade de gerar e distribuir conhecimento (BM, 2003.p.16).

Outro dado apresentado pelo BM como importante fator para medir a relevância do conhecimento no desenvolvimento econômico é o acesso às novas tecnologias de informação e comunicação, especialmente por meio da Internet. Segundo o BM, um estudo da Organização Internacional do Trabalho (OIT) diz que essas novas tecnologias podem ter impacto positivo nos países, seja qual for seu nível de desenvolvimento econômico. Cita como exemplo países como Brasil, China, Costa Rica, Índia e Malásia que, com a ajuda de sistemas educativos relativamente eficazes têm criado nichos informáticos que lhes permitem competir no mercado global.

Os países apresentados como exemplo, no entanto, fazem parte do grupo de países que compõem o chamado mundo subdesenvolvido e em desenvolvimento e possuem a maioria esmagadora da população mundial. Esses países lideram o ranking de todos os problemas econômicos e sociais, inclusive o chamado “abismo digital”, definido pela Força-Tarefa para Tecnologias da Informação da ONU como a “diferença de acesso às TIC entre os países desenvolvidos e os países em desenvolvimento”³.

Uma análise dos dados apresentados pelo Banco revela que não existe um único abismo digital, mas abismos digitais, pois eles se dão, dentre outros, em

3 A UN ICT Task Force (Força-Tarefa para Tecnologias da Informação da ONU), foi criada em 2003, tendo como objetivo relacionar o uso das TIC à realização dos objetivos do milênio, também definidos pelas Nações Unidas.

relação a gênero, raça e localização geográfica, consequências de abismos sociais típicos das relações sociais capitalistas, que se efetivam por complexas assimetrias regionais e nacionais.

De acordo com dados da OCDE o crescimento real e o valor agregado registrados pelas indústrias baseadas no conhecimento⁴ têm superado, sistematicamente, nas últimas décadas, as taxas globais de crescimento em muitos de seus países-membros.

O crescimento do valor agregado durante o período de 1986-1994 foi de 3% nas indústrias do conhecimento em comparação com 2.3% no conjunto do setor empresarial. Entre 1985 e 1997 a proporção de indústrias baseadas no conhecimento no que diz respeito ao valor agregado total aumentou de 15 para 59% na Alemanha, de 45 para 51% no Reino Unido e de 34 para 42% na Finlândia. (OCDE, *apud* BM, 2003, p. 10).

Para o Banco Mundial,

Na atualidade, o crescimento econômico é um processo de acumulação tanto de conhecimento como de capital. Nos países da OCDE, o investimento nos bens intangíveis que constituem a base de conhecimentos – investigação e desenvolvimento, e educação e software – equivale ou supera o investimento em equipes físicas. As empresas destinam pelo menos uma terça parte de seus investimentos na aquisição de bens intangíveis baseados no conhecimento, tais como capacitação, investigação e desenvolvimento, patentes, licenças, desenho e mercado. [...] Nas indústrias de alta tecnologia como a eletrônica e as de telecomunicações, a força motora das economias de alcance pode ser superior à exercida pelas tradicionais economias de escala (BM, 2003, p. 11).

Nesse sentido, não são o conhecimento e as TIC que determinam o grau de desenvolvimento econômico de um país, mas o seu nível de desenvolvimento industrial é que define a produção, disseminação e acesso ao conhecimento e à informação. Como assevera Dias Sobrinho (2005) “a sociedade do conhecimento” não é

Uma sociedade da e para a maioria da população. É, sobretudo, uma sociedade dos e para os que têm capacidade de produzir conhecimento e/ou dele obter os benefícios. Quem detém o conhecimento também tem o poder de criar e assegurar as normas e direitos que regem a posse, o valor e os usos desse capital. Assim, também determinam o tipo de conhecimento que tem valor, por quem, como e quando deve ser produzido e consumido (p. 75).

4 As indústrias baseadas no conhecimento são, de acordo com a OCDE, as de alta e média tecnologia, serviços de comunicação, finanças, seguros e outros serviços empresariais, assim como serviços comunitários, sociais e pessoais.

A busca da superação da ideologia do determinismo tecnológico no desenvolvimento dos países está expressa na Declaração da Sociedade Civil, adotada na plenária da Cúpula Mundial da Sociedade da Informação, em Genebra, em 2003, na qual ficam assinaladas novas compreensões e conceitos desenvolvidos por meio de processos participativos, durante os meses anteriores ao evento. Ao se referir à temática do abismo digital, a declaração diz que;

A desigual distribuição das TICs e a falta de acesso à informação de grande parte da população mundial, fenômenos que costumam ser denominados abismo digital, são de fato uma expressão de novas assimetrias no conjunto de abismos sociais existentes. Estes incluem os abismos entre o Norte e o Sul, os ricos e os pobres, os homens e as mulheres, as populações urbanas e as rurais, aqueles que têm acesso à informação e aqueles que carecem dela. Tais disparidades podem ser vistas não só entre as diferentes culturas, mas também dentro das fronteiras nacionais. A comunidade internacional deve exercer seu poder coletivo para garantir que os Estados adotem medidas com a finalidade de reduzir os abismos digitais nacionais (UTI, 2003).

Em meio a esses embates, a educação e, especialmente, a Educação Superior entram nas agendas de discussões ganhando importância, tendo em vista a compreensão desses atores de que esta é fundamental para produção do conhecimento e disseminação desse ideário. Ganham centralidade, ainda, as articulações para o movimento de expansão global desse nível de ensino, no qual a EaD aparece como grande aliada e as tecnologias de informação e comunicação como ferramentas que devem ser amplamente utilizadas.

EXPANSÃO DA EDUCAÇÃO SUPERIOR A DISTÂNCIA NO BRASIL: REDUÇÃO DA OFERTA PÚBLICA E EXPANSÃO PRIVADA

Embora a primeira instituição a ofertar curso superior a distância no Brasil tenha sido a Universidade Federal do Mato Grosso, no ano de 1995, o credenciamento das primeiras instituições para oferta de Educação Superior a distância no país se deu em 1999, quando o Ministério da Educação credenciou as universidades federais do Ceará e do Pará, a primeira, para ofertar os cursos de licenciatura plena em Biologia, Física, Matemática e Química e a segunda, para oferecer o curso de Matemática em Bacharelado e Licenciatura Plena.

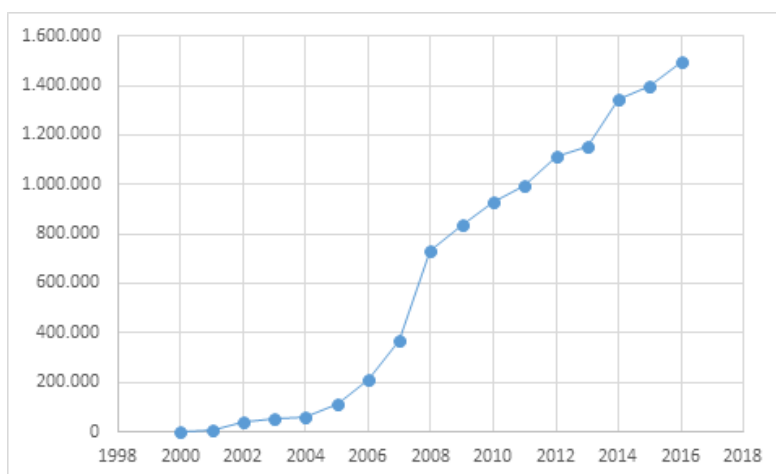
Se o processo de oferta da Educação Superior na modalidade a distância começa tarde no país, final da década de 1990, esse cenário se altera já nos primeiros anos do novo século, não só no que se refere à expansão da oferta, mas também à esfera administrativa. Até o ano de 2003, o país possuía 19 instituições

credenciadas para oferecer cursos nessa modalidade, das quais apenas três eram privadas, o que equivale a dizer que 84,2% do total das IES credenciadas pertenciam a esfera pública. A partir de 2004, esse quadro se modifica, tendo em vista que nos próximos três anos, do total de IES credenciadas, 53 (67%) foram da rede privada de ensino e apenas 30 (33%) da rede pública.

O processo expansionista continuou nos próximos anos e o Censo da Educação Superior de 2006 demonstrou que no período de 2003 a 2006, o número de cursos passou de 52 para 349, o que significou um aumento de 571%. O crescimento do número de estudantes em cursos de educação a distância também aumentou, tendo em vista que o país passou de cerca de 49 mil matrículas em 2003, para quase 208 mil em 2006, um aumento de 315%.

Os dados dos censos da Educação Superior dos últimos anos apontam um claro e acelerado processo de expansão desse nível de ensino por meio da modalidade a distância. Como demonstra o gráfico 1, em 2006 tínhamos pouco menos de 207 mil alunos. Em 2016, esse número chegou a quase 1.500.000 matrículas, o que representa uma expansão de mais de 570% em 12 anos.

**Gráfico 1 - Expansão da Matrícula na Educação Superior a distância
2000-2016**



Elaboração própria. Fonte: MEC/Inep/Deed

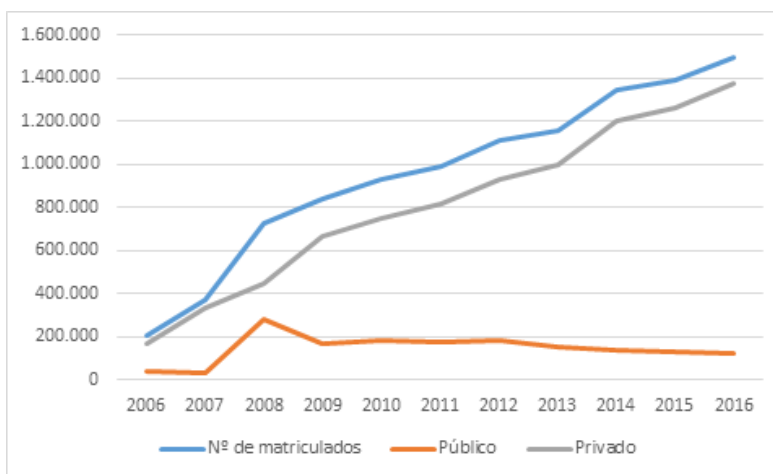
É possível observar pelos dados apresentados no gráfico que, apesar da maior expansão no período de um ano ter-se dado entre 2007 e 2008, a regularidade no crescimento da matrícula se mantém ano a ano, no período analisado.

No Brasil, a legislação exige que na oferta de cursos a distância, haja atividades presenciais obrigatórias. Essas atividades serão realizadas, de acordo

com art. 4º do Decreto 9.057 de 2017, na sede da instituição de ensino, nos polos de educação a distância ou em ambiente profissional, conforme as Diretrizes Curriculares Nacionais. Nesse sentido, a instituição deverá oferecer as condições necessárias para a realização das atividades presenciais, “como tutorias, avaliações, estágios, práticas profissionais e de laboratório e defesa de trabalhos, previstas nos projetos pedagógicos ou de desenvolvimento da instituição de ensino e do curso [...]” (BRASIL, 2017).

Os dados do Censo da Educação Superior de 2016 apontam que o sistema privado, no Brasil, concentra 75,3% das matrículas desse nível educacional. No caso da modalidade a distância, essa realidade não é diferente; ao contrário, a concentração da oferta na esfera privada é muito maior. No início dos anos 2000 o setor público detinha a maior oferta; no entanto, como pode ser visto no gráfico 2, no decorrer desses 16 anos, a oferta ascendeu no campo privado e decresceu na esfera pública, fazendo com que do total das 1.494.418 matrículas existentes, 91,8% (1.371.817) esteja nas instituições particulares e apenas 8,2% (122.601) nas IES mantidas pelo poder público.

Gráfico 2 - Expansão da Educação Superior a distância 2006-2016 por categoria administrativa



Elaboração própria. Fonte: MEC/Inep/Deed.

Analisando os dados do gráfico 2, pode-se observar que os últimos três anos foram de queda no número de matrículas no segmento público. Uma das explicações para essa queda pode ser a forma predominante de oferta de Educação Superior nessa modalidade e segmento, especialmente no que se refere ao financiamento. Esse financiamento da oferta se dá, predominantemente, pelo

repassa de verba para as instituições públicas via sistema UAB, com a abertura de Editais e o pagamento dos professores e tutores por meio de bolsas pagas pela Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Ensino Superior (Capes).

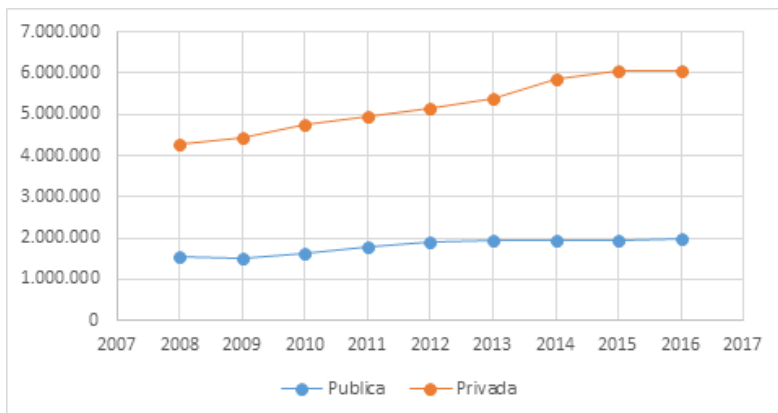
Nos anos de 2014, 2015 e 2016 com a justificativa da crise econômica, o governo brasileiro cortou verbas para a educação e houve redução de repasse de verbas via UAB, o que fez com que muitas instituições não tivessem condições de viabilizar novas entradas.

O aumento da oferta de Educação Superior pelo segmento público foi tema de discussão nas Conferências Nacionais de Educação de 2010 e 2014 assim como no processo de tramitação do Plano Nacional de Educação, aprovado em 2014 pelo Congresso brasileiro e sancionado pela Presidenta Dilma Rousseff, sob a Lei nº 13.005 de 25 de junho de 2014. A meta 12 do PNE definiu que a taxa bruta de matrícula na Educação Superior no Brasil deve aumentar para 50% (cinquenta por cento) até 2024 e a taxa líquida para 33% (trinta e três por cento) da população de 18 (dezoito) a 24 (vinte e quatro) anos de idade. Além disso, estabeleceu que deve ser assegurada a qualidade da oferta e que, pelo menos, 40% (quarenta por cento) das novas matrículas deve ser no segmento público. No bojo dessa expansão, estão as matrículas da modalidade a distância. Assim, um dos grandes desafios para as instituições públicas é retomar a oferta na modalidade EaD e aumentar o crescimento da oferta em ambas as modalidades.

Mas, em que pese o que prevê a meta 12, a atitude do governo federal se deu na contramão dessa previsão, tendo em vista que no ano seguinte à aprovação do Plano, a então presidenta do Brasil Dilma Rousseff cortou 10% do orçamento do MEC, ou seja, R\$ 10,5 bilhões. No orçamento de 2017, houve outro corte, dessa vez no valor de R\$ 4,3 bilhões o que fez com que o orçamento da pasta para 2017, que havia sido definido pelo Congresso em R\$ 35,74 bilhões, fosse reduzido para R\$ 31,43 bilhões.

Esses cortes estão impactando o cumprimento das metas do PNE, o acesso da população à Educação Superior pública e de qualidade, além de favorecer que o setor privado permaneça dominando a oferta de ensino superior no país.

Gráfico 3- Expansão da Educação Superior 2008-2016 por categoria administrativa



Elaboração própria. Fonte: MEC/Inep/Deed

Como pode ser observado no gráfico 3, entre os anos de 2008 e 2014, mais nitidamente nos anos de 2010 a 2014, há um processo de expansão na matrícula da Educação Superior da esfera pública, mas, para alcançar o que define a meta, o país precisaria acelerar esse processo expansionista pulando das atuais 1.990.078 para cerca de 3 milhões e 700 mil matrículas até 2024. Isso significa que o Brasil precisa de um acréscimo de aproximadamente 1 milhão e 700 mil novas matrículas no sistema público, sendo que mais de 1 milhão dessas novas vagas devem ser ofertadas nas Instituições Federais de Educação Superior (Ifes).

O mesmo gráfico mostra, ainda, que, a partir de 2010, há também uma expansão ascendente no número de matrícula no setor privado, que coincide com as mudanças nas regras no programa de Financiamento Estudantil (Fies). No entanto, levantamento feito por colunistas do Jornal Estado de São Paulo, demonstra que, apesar dos gastos federais com mensalidades de alunos em universidades privadas por meio do Fies ter disparado a partir de 2010, o ritmo do crescimento de matrícula não acompanhou esse crescimento; ao contrário, houve queda nas matrículas no ensino superior.

Segundo a matéria veiculada no dia 15 de fevereiro de 2015⁵, de 2010 até o ano de 2014, “o custo do programa cresceu 13 vezes - saltou de R\$ 1,1 bilhão para R\$ 13,4 bilhões, em valores corrigidos - mas a média anual de aumento de alunos nas instituições particulares passou de 5%, entre 2003 e 2009, para 3%, de 2010 até 2013”.

5 Matéria de José Roberto de Toledo, Paulo Saldaña e Rodrigo Burgarelli. Disponível em: <http://sao-paulo.estadao.com.br/noticias/geral,gasto-com-fies-cresce-13-vezes-e-chega-a-r-13-4-bi-mas-ritmo-de-matriculas-cai-imp,1634714>

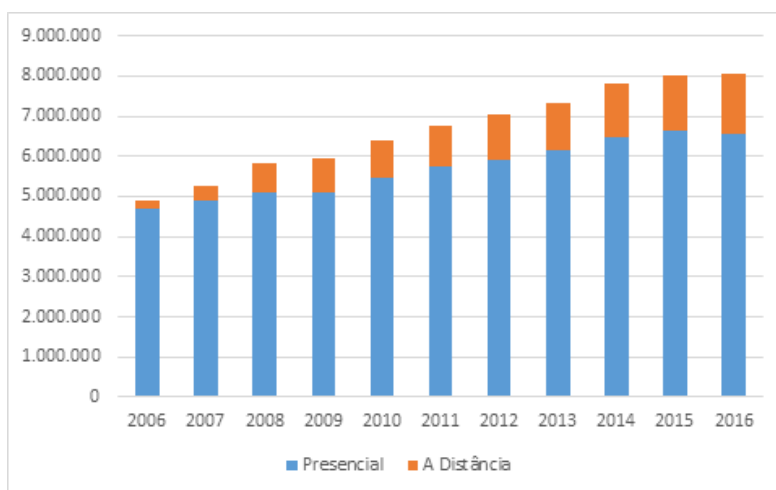
Essa explosão de contratos se deu após as mudanças que ocorreram em 2010 tendo como objetivo a elevação das matrículas na rede privada, pois segundo o então ministro da Educação, Fernando Haddad, o país precisava chegar a 10 milhões de matrículas no ensino superior.

Levantamento do Estadão, baseado nas informações do Portal da Transparência e microdados do Censo da Educação Superior, mostrou que, a partir de 2010, “o número de alunos no Fies subiu 448% - de 150 mil, em 2010, para 827 mil em 2013”, mas o total de alunos na rede privada subiu apenas 13% - de 3,9 milhões para 4,4 milhões. A matéria explica o que levou ao aumento nos contratos sem aumentar o número de matrículas. Segundo os jornalistas,

A explicação é que muitas faculdades passaram a incentivar alunos já matriculados a não pagar a própria mensalidade, mas a entrar no Fies - que, por sua vez, repassa os valores diretamente para as instituições, sem atraso ou inadimplência. Enquanto as empresas têm dinheiro garantido, a dívida fica com o aluno e o risco, com o governo⁶.

Ao se analisar a oferta da Educação Superior no Brasil, observa-se que a expansão da modalidade a distância se dá em ritmo mais acelerado que na presencial.

Gráfico 4 - Evolução do número de matrículas na Educação Superior presencial e a distância - 2006-2016



Elaboração própria. Fonte: MEC/INEP/DEED.

6 Disponível em: <http://sao-paulo.estadao.com.br/noticias/geral,gasto-com-fies-cresce-13-vezes-e-chega-a-r-13-4-bi-mas-ritmo-de-matriculas-cai-imp-,1634714>

O gráfico 4 demonstra como a oferta da Educação Superior a distância vem crescendo progressivamente. No que tange à matrícula, esse crescimento se mantém, como apontado no gráfico 1, o que demonstra ter havido nos últimos dez anos, nesse nível e modalidade, aumento de 570% no número de matrículas. Em contraposição, as matrículas na modalidade presencial expandiram em proporções bem menores, tendo em vista que em 2006 o país possuía 4.676.646 alunos matriculados e, em 2016, esse número era de 6.554.283, o que significa que o sistema presencial sofreu um incremento de apenas 1.877.637 matrículas em uma década.

A REGULAÇÃO DA EDUCAÇÃO SUPERIOR A DISTÂNCIA NO BRASIL: A FLEXIBILIZAÇÃO DAS REGRAS E A EXPANSÃO DO MERCADO

Compreender o processo de regulação da Educação Superior a distância no Brasil requer a compreensão de como a expansão dessa modalidade educativa, nesse nível de ensino, tem sido influenciada pelo mercado educacional e como os empresários influenciam as decisões no campo da regulação no país. Como afirma Barroso (2005), o conceito de regulação adquire uma pluralidade de significados e, na sua concretude, adquire nuances diferenciadas de acordo com a complexidade do sistema regulado. No que concerne aos sistemas educativos, o autor afirma ser o que se vê é uma “transformação profunda no modo como é entendida e posta em prática a regulação das políticas educativas, no contexto de uma alteração mais ampla relacionada com a própria concepção, reforma e reestruturação do Estado e da sua administração” (BARROSO, 2005, p.735).

Nesse sentido, os modos de regulação presente nas orientações do sistema educativo são resultados não apenas da aplicação pura e restrita de normas, regras e orientações emanadas do poder político, mas também da interação dos vários dispositivos reguladores. Para Barroso,

Os ajustamentos e reajustamentos a que estes processos de regulação dão lugar não resultam de um qualquer imperativo (político, ideológico, ético) definido a priori, mas sim dos interesses, estratégias e lógicas de acção de diferentes grupos de actores, por meio de processos de confrontação, negociação e recomposição de objectivos e poderes. (*Idem*, p. 734)

A análise de alguns documentos orientadores do campo educacional é importante para compreender a influência dos diferentes grupos no processo de regulação dos sistemas educativos, como, por exemplo, as orientações do Banco Mundial, presentes no documento “*Construir sociedades de conocimiento: Nuevos*

desafíos para la Educación Terciaria”, publicado em 2003. Nesse documento, o Banco defende que haja alterações no modelo tradicional de controle estatal, apontando que os governos “podem promover mudanças por meio do estabelecimento de linhas gerais de ação e estímulos às instituições de Educação Superior em um contexto de políticas coerentes, um marco regulatório favorável e a existência de incentivos financeiros adequados” (BM, 2003, p. xxiv).

Segundo o BM, o marco regulatório deve “respaldar ao invés de limitar a inovação nas instituições públicas, assim como as iniciativas do setor privado de ampliar o acesso a uma Educação Superior de boa qualidade” (BM, 2003, p. xxv) e, ainda, devem “as normas para o estabelecimento de novas instituições, incluindo as privadas e as virtuais, restringir-se a requisitos mínimos de qualidade e não devem constituir barreiras para o acesso ao mercado” (BM, 2003, p. xxv).

O Decreto nº 9.057, de 25 de maio de 2017 (BRASIL, 2017), que regulamenta o art. 80 da Lei nº 9.394/96, que estabelece nova regulamentação para a EaD, atende em grande medida o que está previsto nas orientações do Banco. O decreto acaba com a necessidade de autorização prévia do MEC para abertura de polos, definidos como unidades descentralizadas da instituição de Educação Superior, no País ou no exterior, para o desenvolvimento de atividades presenciais relativas aos cursos ofertados na modalidade a distância. As instituições que tiverem autorização do MEC para cursos a distância, terão autonomia para a abertura dos polos, bastando que essas instituições tenham bons indicadores de qualidade.

Os indicadores de qualidade do ensino superior, atualmente, calculam as modalidades presencial e a distância de forma conjunta, o que impossibilita o detalhamento da qualidade dos cursos à distância de forma separada. Assim, esses critérios serão definidos em regulamentação futura, mas os representantes das instituições privadas de ensino superior indicam que, segundo matéria veiculada na Folha de São Paulo, no dia 25 de maio de 2017, “nas conversas com o MEC sobre essa legislação, a regra sobre quantidade de polos por instituição estará ligada às notas nos indicadores de qualidade garantidas pela instituição. Quanto maior a nota, mais polos a instituição poderá abrir”. Ainda segundo a mesma matéria, o presidente da ABMES (Associação Brasileira das Mantenedoras do Ensino Superior) e dono do Ser Educacional, um dos maiores grupos de Educação Superior do país, Janguê Diniz, considerou a decisão uma “modernização” do setor educacional, pois, no seu entendimento, essa nova legislação confere mais autonomia às instituições. Ressalta que essa é uma atitude de vanguarda que equipara o Brasil “ao que acontece, por exemplo, nos Estados Unidos. Existe a avaliação e depois as instituições tem autonomia para a expansão”.

Vale ressaltar, no entanto, que o Fies sofreu alterações e esvaziou substancialmente os recursos para o financiamento estudantil por parte do governo federal. Assim, o setor privado vê no ensino a distância um enorme potencial de expansão de matrículas no ensino superior.

Esse potencial aumenta com o que está previsto no art. 19 do referido Decreto, ao definir que

A oferta de cursos superiores na modalidade a distância admitirá regime de parceria entre a instituição de ensino credenciada + para educação a distância e outras pessoas jurídicas, preferencialmente em instalações da instituição de ensino, exclusivamente para fins de funcionamento de polo de educação a distância, na forma a ser estabelecida em regulamento e respeitado o limite da capacidade de atendimento de estudantes. (BRASIL, 2017)

Assim, a regulação da Educação Superior e as medidas implementadas pelo governo brasileiro, especialmente por meio da legislação para regulação da oferta de EaD no país, embora sejam síntese dos embates travados entre os diferentes grupos, apresenta clara influência do mercado e seus atores, estando em consonância com as orientações para o ensino superior, provenientes de organizações como a Organização Mundial do Comércio (OMC) e organismos multilaterais, como o Banco Mundial.

Nesse sentido, a análise da expansão dessa modalidade não pode acontecer sem se levar em consideração, por exemplo, a força do mercado educacional e a incidência que os empresários do ramo fazem frente aos tomadores de decisões em todos os campos, inclusive no regulatório. Não pode ser ignorado, nesse processo de análise, que esses empresários influenciam nas decisões, inclusive nos votos dos parlamentares, no âmbito das agências de regulação. A influência desses atores pode ser medida pela magnitude dos negócios fechados nos últimos anos, após intensos processos de negociação entre empresários do ramo e instâncias reguladoras.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este trabalho procurou compreender e analisar o processo expansionista da Educação Superior na modalidade a distância no Brasil. Essa modalidade de ensino no país está permeada pelo discurso da democratização e da ampliação das oportunidades educacionais, discurso fortemente marcado pelos compromissos internacionais assumidos pelas autoridades governamentais perante as indicações dos organismos multilaterais e, ainda, pelos princípios formativos e suas múltiplas e históricas interfaces com o mercado educacional.

Nesse processo, novos conceitos, outros espaços e diferentes atores são inseridos no campo do ensino superior, denotando novas gestões políticas, primando, sobretudo, pela comercialização da educação, tendo em vista que esta se torna alvo dos grandes grupos empresariais, bancos, empresas nacionais e multinacionais, que passam a investir na criação de IES e a negociar ações nesse ramo de ‘negócios’, até mesmo na bolsa de valores.

A ideologia da sociedade da informação como conhecimento leva a uma ideia instrumentalista do saber. O conhecimento limitado à informação seria o fator chave para o desenvolvimento econômico, que passa a representar o discurso dos organismos multilaterais, tornando-se recomendações oficiais a serem seguidas pelos países pobres para que alcancem a condição de país desenvolvido. Para se contrapor a essa visão, o presente trabalho compreendendo a possibilidade de redirecionamento da informação, assim como da tecnologia em geral, é estratégia importante, assim como a elaboração de análises e conteúdos críticos e criativos. Entretanto, não se produz conhecimento de qualidade enfatizando-se a prática educacional das salas virtuais.

Os processos de expansão da Educação Superior a distância ora analisados indicam que o desenvolvimento da EaD no Brasil vem atendendo às prerrogativas expansionistas do mercado educacional, sem garantia de padrão de qualidade, atendendo muito mais aos processos de ampliação da certificação e de aumento dos índices estatísticos relacionados à aceleração da formação em atendimento às orientações dos organismos multilaterais, sobretudo no que tange às indicações da utilização do ensino a distância para a flexibilização dessa formação. Indicam, ainda, que há uma flexibilização na regulamentação, especialmente com o Decreto 9.057 de maio de 2017, que negligencia a garantia do padrão de qualidade e favorece a expansão do mercado da Educação Superior, por meio de uma oferta massiva pelo privado.

REFERÊNCIAS

BARROSO, João. O Estado, a educação e a regulação das políticas públicas. **Educação & Sociedade**. Campinas: vol. 26, n. 92, Especial - Out., p. 725-751, 2005.

BELL, D. **O Advento da Sociedade Pós-Industrial: uma tentativa de previsão social**. São Paulo: Ed. Cultrix, 1973.

BM - BANCO MUNDIAL, **Construir Sociedade de Conocimiento: Nuevos Desafíos para la Educación Terciaria**. Washington, 2003. Disponível em: <www.worldbank.org> Acesso em: outubro de 2006.

BRASIL. **Decreto nº 9.057, de 25 de maio de 2017**. Regulamenta o art. 80 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/decreto/D9057.htm>. Acesso em: 28 de fevereiro de 2018.

_____. MEC. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais (Inep). **Sinopse Estatística da Educação Superior 2015**. [Online]. Brasília: Inep, 2017. Disponível em: <http://portal.inep.gov.br/basica-censo-escolar-sinopse-sinopse>. Acesso em: 28 de fevereiro de 2018.

BRASIL. MEC. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais (Inep). **Sinopse Estatística da Educação Superior 2015**. [Online]. Brasília: Inep, 2016. Disponível em: <http://portal.inep.gov.br/basica-censo-escolar-sinopse-sinopse>. Acesso em: outubro de 2016.

BRASIL. **Lei 13.005 de 25 de junho de 2014**. Aprova o Plano Nacional de Educação - PNE e dá outras providências. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/l13005.htm>. Acesso em: 28 de fevereiro de 2018.

_____. INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA. **Censo da Educação Superior: Sinopse Estatística – 2014**. Disponível em:< <http://www.inep.gov.br/superior/censosuperior/sinopse/default.asp>>. Acesso em setembro de 2016.

_____. INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA. **Censo da Educação Superior: Sinopse Estatística – 2013**. Disponível em:< <http://www.inep.gov.br/superior/censosuperior/sinopse/default.asp>>. Acesso em setembro de 2016.

_____. INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA. **Censo da Educação Superior: Sinopse Estatística – 2012**. Disponível em:< <http://www.inep.gov.br/superior/censosuperior/sinopse/default.asp>>. Acesso em setembro de 2016.

_____. INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA. **Censo da Educação Superior: Sinopse Estatística – 2011**. Disponível em:< <http://www.inep.gov.br/superior/censosuperior/sinopse/default.asp>>. Acesso em setembro de 2016.

_____. INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA. **Censo da Educação Superior: Sinopse Estatística – 2010**. Disponível em:< <http://www.inep.gov.br/superior/censosuperior/sinopse/default.asp>>. Acesso em setembro de 2016.

_____. INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA. **Censo da Educação Básica: Sinopse Estatística da Educação Básica – 2009**. Disponível em:< <http://www.inep.gov.br/superior/censosuperior/sinopse/default.asp>>. Acesso em setembro de 2016.

_____. INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA. **Censo da Educação Básica: Sinopse Estatística da Educação Básica – 2008**. Disponível em:< <http://www.inep.gov.br/superior/censosuperior/sinopse/default.asp>>. Acesso em setembro de 2016.

_____. INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA. **Censo da Educação Básica: Sinopse Estatística da Educação Básica – 2007**. Disponível em:< <http://www.inep.gov.br/superior/censosuperior/sinopse/default.asp>>. Acesso em setembro de 2016.

BRASIL. MEC. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais (Inep). **Censo da Educação Superior: Sinopse Estatística – 2006**. Disponível em:< <http://www.inep.gov.br/superior/censosuperior/sinopse/default.asp>>. Acesso em setembro de 2016.

BURCH, Sally. Sociedad de la información/ Sociedad del conocimiento. In AMBROSI, Alain; PEUGEOT, Valérie; PIMIENTA, Daniel. **Palabras en Juego: Enfoques Multiculturales sobre las Sociedades de la Información**. França, C & F Éditions, 2005. Disponível em: < <http://www.vecam.org/article697.html> >. Acesso em março de 2006.

DIAS SOBRINHO, José. **Dilemas da Educação Superior no mundo globalizado: sociedade do conhecimento ou economia do conhecimento?** São Paulo, Casa do Psicólogo, 2005.

NETTO, José Paulo. **Crise do socialismo e ofensa neoliberal.** 3ª Ed. São Paulo, Cortez, 2001.

ONU - ORGANIZAÇÃO Nações Unidas. PROGRAMA das Nações Unidas para o Desenvolvimento (Pnud). **Informe sobre desarrollo humano 2001, Poner el adelanto tecnológico al servicio Del desarrollo humano.** México, Ediciones Mundi-Prensa, 2001. Disponível em: <<http://www.pnud.org>> Acesso em: set. 2001.

_____. **Relatório dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio de 2006.** Disponível em: <<http://www.un.org/millenniumgoals>>. Acesso em: setembro de 2007.

SANTOS, Catarina de Almeida. **A expansão da Educação Superior rumo à expansão do capital: interfaces com a educação a distância no Brasil,** 2008. 128 fls. Tese (Doutorado em Educação) - Universidade de São Paulo, São Paulo, 2008 Disponível em: <http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/48/48134/tde-25092009-163728/pt-br.php>. Acesso 28 de fevereiro de 2016.

STIGLITZ, Joseph E. **Os exuberantes anos 90: uma nova interação da década mais próspera da história;** trad. Sylvia Maria S. Cristóvão dos Santos, Dante Mendes Aldrighi, José Francisco de Lima Gonçalves, Roberto Mazzer Neto – São Paulo: Companhia das Letras, 2003.

UNESCO - ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA EDUCAÇÃO CIÊNCIA E CULTURA -. **Informe Mundial de la UNESCO: Hacia las sociedades del conocimiento;** Ediciones UNESCO, 2005. Disponível em: <<http://www.unesco.org/publications>> Acesso em: março 2007.

UTI - UNIÃO INTERNACIONAL DE TELECOMUNICAÇÕES - Digital Access Index: **World's First Global ICT Ranking Education and Affordability Key to Boosting New Technology Adoption** http://www.itu.int/newsarchive/press_releases/2003/30.html

_____. **¿Por qué una Cumbre sobre la Sociedad de la Información?**
<<http://www.itu.int/wsis/basic/why-es.html>> Acesso em: março de 2007.

_____. **Declaración de principios Cúpula Mundial sobre a Sociedade da Informação**, Ginebra, 2003 <<http://www.itu.int/wsis/docs/geneva/official/dop-es.html>>. Acesso em: março de 2007.

_____. **DECLARACIÓN DE LA SOCIEDAD CIVIL** en la Cumbre Mundial sobre la Sociedad de la Información. Construir sociedades de la información que atiendan a las necesidades humanas. Adoptada por unanimidad en Plenaria por la sociedad civil de la CMSI el 8 de diciembre de 2003. Disponível em: < <https://www.itu.int/net/wsis/docs/geneva/civil-society-declaration-es.pdf>>. Acesso em 01 de março de 2018.

CATARINA DE ALMEIDA SANTOS é Professora Adjunta da Universidade de Brasília, Doutora em Educação pela USP, membro do Comitê Editorial da Revista Retratos da Escola, Vice-coordenadora da pesquisa Institucionalização da EaD nas Universidades Federais no Centro-Oeste e coordenadora da mesma pesquisa na Universidade de Brasília. E-mail: cdealmeidasantos@gmail.com

Recebido em fevereiro de 2018

Aprovado em abril de 2018

Educação superior no Brasil e a utilização da Educação a Distância como estratégia de expansão e massificação

Higher education in Brazil and the use of Distance Education as a strategy for expansion and massification

Educación superior en Brasil y la utilización de la Educación a Distancia como estrategia de expansión y masificación

ALDA MARIA DUARTE ARAÚJO CASTRO
NATANIEL DA VERA-CRUZ GONÇALVES ARAÚJO

Resumo: Analisa a expansão da educação superior a distância e a relação com a massificação do ensino. Pressupõe que essa expansão é motivada pela importância que o conhecimento e a competitividade ocupam na sociedade global. Utiliza uma abordagem crítica que busca explicar o problema considerando as suas mediações. A modalidade a distância tem contribuído para a expansão e massificação da educação superior com ênfase no setor privado, desobrigando, cada vez mais, o Estado de assumir a educação como bem público.

Palavras-chave: Educação Superior; Educação a Distância; Expansão; Massificação.

Abstract: It analyzes the expansion of the distance higher education and its contributions to the teaching massification. It is assumed that this expansion is motivated by the importance that the knowledge and competitiveness occupy in society nowadays. It uses a critical approach that aims to explain the problem considering its mediations. The distance education has contributed to the expansion and massification of higher education, mainly in the private segment, increasingly discharging the state of assuming the education as a public welfare.

Keywords: higher education; distance education; expansion; massification.

Resumen: Analiza la expansión de la educación superior a distancia y la relación con la masificación de la enseñanza. Parte del presupuesto de que esa expansión es motivada por la importancia que el conocimiento y la competitividad ocupan en la sociedad global. Utiliza un abordaje crítico que busca explicar el problema considerando sus mediaciones. La modalidad a distancia ha contribuido para la expansión y masificación de la educación superior con énfasis en el sector privado, desobligando, cada vez más, al Estado de asumir la educación como bien público.

Palabras clave: Educación Superior; Educación a Distancia; Expansión; Masificación.

INTRODUÇÃO

O artigo analisa a expansão da Educação superior a distância e sua relação com a massificação do sistema educacional. Parte-se da premissa de que essa expansão é motivada, entre outros fatores, pela importância que o conhecimento e a competitividade adquiriram no mundo globalizado em razão de suas estreitas relações com o mundo do trabalho, e com o estabelecimento de novos padrões de competência econômica internacional. Os países desenvolvidos e em desenvolvimento tiveram que se adaptar às novas tendências globais. Isso afetou a forma como eles operacionalizavam seus sistemas educacionais, considerando que a acumulação do conhecimento e sua aplicação se converteram em fatores preponderantes do desenvolvimento econômico, passando a determinar, cada vez mais, a vantagem competitiva de um país na economia mundial (CASTEL, 1999). Nesse cenário, os países sentiram a necessidade de reformar seus respectivos sistemas de ensino, utilizando estratégias diferenciadas para aumentar a cobertura; entre elas, a educação a distância.

Para discutir o fenômeno da massificação da Educação superior no Brasil tem-se como referência os estudos de Trow (1974, 2005). O autor, ao analisar as tendências expansionistas da Educação superior, identificou a configuração de três tipos de sistemas educacionais, os quais denominou sistema de elite, sistema de massa e sistema universal, caracterizados pelo atendimento quantitativo e pela complexidade das funções institucionais.

Na primeira seção, discute-se a importância que o conhecimento e a competitividade ocupam na sociedade contemporânea, o que tem propiciado exigências no aumento de cobertura dos sistemas de educação superior em âmbito mundial. Na segunda seção, analisam-se as diretrizes dos organismos internacionais para a educação superior, evidenciando que elas apontam a modalidade da educação a distância como estratégia fundamental para o atendimento da demanda por esse nível de ensino. E na terceira seção, apresenta os dados da expansão da educação a distância no Brasil tendo, como referência, o número de vagas ofertadas, o número de inscritos e as matrículas das redes públicas e privadas.

Os dados sinalizam para um aumento significativo das matrículas, o que permitiu elevar as taxas líquidas e brutas de atendimento a esse nível de ensino. No entanto, verifica-se que essa grande expansão quantitativa ocorre, principalmente, no setor privado, desobrigando, cada vez mais, o estado de suas funções sociais e de sua opção de educação como bem público e de direito de todos.

CONHECIMENTO E COMPETITIVIDADE: NOVAS DEMANDAS GLOBAIS PARA A EDUCAÇÃO SUPERIOR

Um dos principais traços do mundo atual é a centralidade ocupada pelo conhecimento e a sua permeabilidade em todas as áreas da vida humana. Esse fato é tão acentuado que Castells (1999) fala sobre o surgimento de uma nova economia cuja base é a informação/conhecimento. Para o autor, “a informação e o conhecimento sempre foram elementos cruciais no crescimento da economia, e a evolução da tecnologia determinou, em grande parte, a capacidade produtiva da sociedade e os padrões de vida, bem como formas sociais de organização econômica” (p. 87). Muitos fatos atestam essa verdade, entre eles, o processo de globalização, a multiplicidade de canais que fazem a informação circular no mundo em tempo real e a implementação das ideias neoliberais que redefiniram os tipos de concorrência do capitalismo mundial.

Essas mudanças realocaram valores e comportamentos além de instituírem o conhecimento e a informação como elementos centrais e catalisadores do que se chama de competitividade e passaram a ser integradas ao próprio capital, que começa a depender desses fatores para a acumulação e a reprodução. Nessa lógica, Bernheim e Chauí (2008) afirmam que “[...] o capital intelectual está se tornando o principal pecúlio das empresas. Estima-se que, hoje, mais da metade do PIB das maiores economias da OCDE estão baseadas no conhecimento”

(p. 7). Esse fato repercute diretamente na Educação superior na medida em que parte significativa dessa formação e desse conhecimento é ali produzida. Para Bernheim e Chauí (2008) a Educação superior, desde a sua origem, tem perseguido a meta de criar, transmitir e disseminar conhecimento. Portanto, se o conhecimento ocupa, hoje, lugar central nos processos que configuram a sociedade contemporânea, as instituições que trabalham com e sobre o conhecimento participam também dessa centralidade. Essa consideração levou a uma nova análise das relações entre a sociedade e as instituições de Educação superior, bem como a fortalecer a relevância de seu papel estratégico.

Nesse sentido, percebe-se a estreita relação entre conhecimento e desenvolvimento econômico no mundo atual. Isso configura um retorno à Teoria do Capital Humano, proposta por Theodore Schultz, a qual se constitui, em sua essência, em uma teoria econômica, tendo exercido profunda influência, a princípio, no período desenvolvimentista, ao asseverar que a educação se constitui em bem econômico a ser consumido e com desdobramentos nos futuros salários e no grau de desenvolvimento das nações. De acordo com Schultz (1961)

“[...] qualquer capacidade produzida pelo investimento humano se torna uma parte do agente humano e, portanto, não pode ser vendida. Mesmo assim, está “ em contato com o mercado”, afetando o aumento dos salários e vencimentos que o agente humano pode ganhar. Esse aumento resultante nos salários é o rendimento sobre o investimento.” (p. 8 - tradução livre).¹

Dessa forma, existiria uma relação unívoca entre conhecimento e nível de desenvolvimento das pessoas, das famílias e dos países. Segundo Cabrito (2002), a criação da Teoria do Capital Humano se desenvolveu em período de intensa escassez de trabalhadores qualificados no contexto após a Segunda Guerra Mundial. Um dos desdobramentos dessa escassez foi a pressão feita na perspectiva de expansão dos sistemas educacionais como forma de suprimento dessa grande demanda.

Em seu nascedouro, a Teoria do Capital Humano tentava demonstrar a relação existente entre o grau de escolaridade dos indivíduos e o grau de desenvolvimento alcançado pelos países, em razão de que o investimento nas habilidades humanas tem implicação no grau de competitividade e no desenvolvimento econômico de uma nação. Assim, podia valer mais investir em capital humano do que em outras formas de capital.

A teoria do Capital Humano encerra em si várias contradições; um dos argumentos contrários aponta para o cuidado que se deve ter com a culpabilidade alocada no indivíduo na condição de responsável pelo fracasso econômico. Uma outra crítica a essa visão economicista diz respeito à áurea que a educação passa a assumir de entidade redentora de uma sociedade, quando, na verdade, a educação faz parte das instituições que influenciam as mudanças de um país, mas, por si só, não muda nenhuma nação. Na visão de Oliveira (2000), uma das contradições reside no fato de que essa teoria, ao depositar grande ênfase no indivíduo e na educação, termina por camuflar a lógica e os reais interesses do capital, na medida em que é colocada na educação “[...] a expectativa de que esta possa, através da mobilidade social, melhorar os mecanismos de distribuição de renda e inserção produtiva, através do preparo dos indivíduos para o mercado de trabalho” (p. 91).

Os organismos internacionais incorporaram essa lógica a seus discursos e os documentos originários do Banco Mundial, como “Higher Education in Developing Countries: Peril and Promises” (Banco Mundial, 2000) passaram a defender o entendimento de que a relação entre a riqueza e a pobreza é diretamente proporcional à qualidade da educação superior. Segundo o documento, na atualidade, a riqueza mundial está cada vez menos concentrada em fábricas, terra,

1 [...] any capability produced by human investment becomes a part of the human agent and hence cannot be sold; it is nevertheless “in touch with the market place” by affecting the wages and salaries the human agent can earn. The resulting increase in earnings is the yield on the investment.

ferramentas e maquinarias; os fatores decisivos para a economia mundial são: o conhecimento, as habilidades e a desenvoltura das pessoas. O capital humano de alta qualidade se desenvolve em sistemas educacionais muito bem qualificados, nos quais a educação superior ministra as habilidades avançadas mais requeridas atualmente no mundo do trabalho.

Outros documentos e conferências mundiais foram realizadas com o propósito de reafirmar a importância que o conhecimento tem em um mundo cada vez mais competitivo. A Unesco realizou em Paris duas Conferências Mundiais para discutir a educação superior (1998 e 2009); nessas duas conferências foi reafirmada a importância que a educação superior ocupa como alternativa para os vários desafios do mundo contemporâneo; além de ser de extrema importância para o desenvolvimento econômico dos países na medida em que os novos conhecimentos, inventos, descobertas e patentes criadas movem o capitalismo, consequentemente, o mundo.

Esse cenário tem levado os países a uma expansão de seus sistemas de ensino superior, seguindo as diretrizes do Banco Mundial (1996, 2000, 2002) que têm orientado a utilização de diferentes estratégias, entre elas, a diversificação institucional, a modalidade da educação a distância e a privatização do sistema. No entendimento dos organismos internacionais, essas estratégias têm permitido um acelerado crescimento da educação superior em todos os países do mundo, transformando os sistemas tradicionais em sistemas mais modernos, maiores, mais diversos e complexos.

Para Trow (2005), o rápido crescimento do ensino superior após a Segunda Guerra Mundial nas sociedades industriais avançadas esconde dois processos fundamentalmente diferentes; um deles foi a expansão das universidades de elite - o crescimento das funções universitárias tradicionais, embora modificadas; o outro foi a transformação de sistemas universitários de elite em sistemas de ensino superior de massa, com novas universidades e uma variedade expressiva de funções. O autor admite três tipos de sistemas de educação superior: o sistema de elite, definido por atender até 15% do grupo etário de 18 a 24 anos, cujo objetivo consiste em preparar a classe dominante e garantir a perpetuação de sua condição de comando, com o acesso quase restrito a alunos das classes sociais mais favorecidas; o sistema de massa, caracterizado por atender entre 16% e 50% do grupo etário entre 18 a 24 anos; esse sistema teria como objetivo a transmissão de competências com vistas à preparação para uma ampla gama de funções demandadas pelas elites técnicas e econômicas; e o terceiro seria o sistema universal, que ocorre quando as matrículas compreendem mais de 50%

da faixa etária de 18 a 24 anos; esse tipo de sistema possibilitaria o acesso de “toda a população” às rápidas mudanças sociais e tecnológicas, tendo como único requisito a terminalidade do ensino médio.

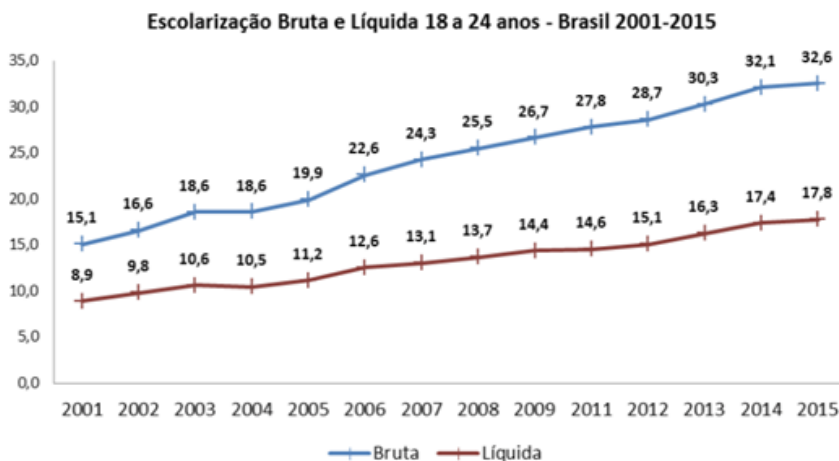
O crescimento do ensino superior é uma realidade global. Segundo dados apresentados no relatório “Trends in Global Higher Education” (UNESCO, 2009), a percentagem de taxa líquida² de matrículas no ensino superior cresceu de 19% em 2000 para 26% em 2007, com vantagens para os países desenvolvidos. Existia, à época do estudo. 2007, cerca de 150,6 milhões de alunos do ensino superior em todo o mundo, aproximadamente um aumento de 53% em relação a 2000. No entanto, essa expansão não ocorre da mesma forma em todos os países. Nos Estados Unidos da América, assiste-se a um ensino superior em massa, com uma taxa real de educação superior rondando os 40%, desde a década de 1960, consequentemente, sua evolução para um sistema universal *Idem*).

Ainda, segundo dados desse mesmo documento da Unesco, a tendência para a massificação aumentará nos próximos anos, embora os países não se situem no mesmo patamar de atendimento. É alarmante a diferença entre os países desenvolvidos e em desenvolvimento no atendimento à educação superior. Essa diferença pode ser encontrada entre países ricos e pobres e, no interior de cada país, entre as elites e as classes populares.

Na América Latina, a taxa real de educação superior é ainda metade daquela registrada nos países desenvolvidos; o Brasil, por exemplo, em 2001, tinha apenas 8,9% dos jovens com idades compreendidas entre os 18 a 24 anos regularmente matriculados no ensino superior chegando, em 2016, com um atendimento de 17,8%. Isso na visão de Trow (2005) caracterizaria um sistema superior de massa. A Taxa Bruta de matrícula³, em 2001, era de 15,1% e chegou a 32,6%, o que indica que a distorção idade/série é um dos componentes estruturais da Educação Superior brasileira. Em ambos os casos, os dados indicam um crescimento bastante significativo, conforme pode ser visualizado no Gráfico 1.

2 Expressa o percentual de pessoas matriculadas em determinado nível de ensino na idade ou faixa etária teoricamente adequada a esse nível em relação à população na faixa etária teoricamente adequada ao mesmo nível de ensino. (MEC/INEP 2004, p. 13).

3 A taxa bruta expressa o percentual da matrícula total em determinado nível de ensino em relação à população na faixa etária teoricamente adequada para frequentar esse nível de ensino. (MEC/INEP, 2004, p. 13).



Fonte: Brasil/Mec/Inep. Censo da Educação superior 2016 (p.4).

A expansão da Educação superior brasileira está associada às políticas implementadas no Brasil após a aprovação da Lei nº 9.394/96, de Diretrizes e Bases (BRASIL, 2006), que orientaram a flexibilização do atendimento, a diversificação institucional, a ampliação do número de matrículas por meio de políticas focais, a utilização da educação a distância e a privatização. Para Sguissardi (2015), na expansão da Educação Superior brasileira, estão sendo anuladas as fronteiras entre o público e o privado/mercantil; as políticas implementadas promoveram uma expansão, que se mantém como de elite e de alta qualificação para poucos, enquanto adquire traços de sistema de massas e de baixa qualificação para muitos.

Entre as políticas de expansão adotadas, merecem destaque as Políticas de Educação a Distância, modalidade que permite, entre outras questões, o atendimento a um maior contingente de alunos com custos reduzidos. As políticas de EAD têm contribuído, significativamente, para que o Brasil expanda as matrículas nesse nível de ensino. Os dados do Gráfico 1 mostram um crescente aumento da taxa líquida, de 8,9% em 2001 para 17,8% em 2015, o que, na perspectiva teórica desenvolvida por Trow (2005), caracterizaria o sistema de Educação Superior brasileiro como de massa.

A orientação do uso da modalidade de EAD, para a expansão do sistema de Educação Superior, pode ser encontrada nos documentos de políticas nacionais e supranacionais, elaboradas por organismos internacionais.

AS DIRETRIZES DOS ORGANISMOS INTERNACIONAIS: A ÊNFASE NA MODALIDADE A DISTÂNCIA COMO ESTRATÉGIA DE EXPANSÃO

Nas últimas décadas, a modalidade de educação a distância tornou-se uma grande estratégia para atender às demandas por formação em qualquer nível educacional. Essa centralidade da EaD está relacionada, em grande parte, ao desenvolvimento acentuado das novas tecnologias da informação e comunicação (NTICs), as quais têm servido como interface na comunicação humana em diversas áreas do cotidiano. No campo educacional, a EaD tem despontado como alternativa para a expansão do ensino superior por suas potencialidades de atender a um grande contingente populacional e de reduzir os investimentos governamentais na área. Segundo Cabral Neto e Castro (2014), a EaD passa a integrar a atual agenda brasileira de reformas educacionais visando a aumentar a cobertura, a universalização e a equidade do acesso à Educação Superior.

A utilização, em larga escala da EaD, é uma tendência recente, que encontra respaldo nas orientações dos organismos internacionais, entre eles, o Banco Mundial e a Unesco, que têm realizado eventos internacionais, produzido documentos orientadores que direcionam os países, principalmente em desenvolvimento, a expandir a cobertura dos seus sistemas de ensino superior utilizando, para isso, a educação a distância. Segundo Oliveira (2000), a minimização do poder estatal, principalmente, na década de 1990, enfraqueceu sua capacidade de elaborar políticas próprias, favorecendo a entrada em cena das agências multilaterais, as quais vêm implementando a reforma política neoliberal. A Unesco e o Banco Mundial vêm produzindo documentos e financiando projetos em diversas áreas educacionais.

Dessa forma, países como o Brasil, signatário das convenções realizadas pelos organismos internacionais, têm implementado políticas educacionais que incentivam a modalidade da EAD, aumentando a cobertura de matrículas no ensino superior, reduzindo o seu déficit educacional e contribuindo para fazer a transição do sistema de elite para um sistema de educação de massa.

Duas Conferências realizadas pela Unesco foram determinantes nas orientações para a expansão da educação superior na modalidade a distância. A primeira, ocorrida em Paris, denominada “Declaração Mundial sobre educação superior no século XXI: visão e ação” (UNESCO, 1998). Nessa Declaração, já se vislumbrava o potencial das tecnologias para a educação e o desafio que ela representava para os países em desenvolvimento. A referida Declaração afirmava que as rápidas inovações provocadas pelas tecnologias de informação e comunicação iriam alterar a forma como o conhecimento é desenvolvido,

adquirido e transmitido. A Declaração de Paris (UNESCO,1998) evidenciava que os países que não acompanhassem essa tendência ficariam na contramão da história, visto que a globalização ultrapassa fronteiras. Portanto, os países que não estivessem preparados para esses novos desafios ficariam à margem dos métodos internacionais de ensino-aprendizagem sem fronteiras.

Posteriormente, a Conferência Mundial Sobre Ensino Superior 2009: “As Novas Dinâmicas do Ensino Superior e Pesquisas para a Mudança e o Desenvolvimento Social” (UNESCO, 2009) referenda as discussões da Conferência de 1998 no que se refere à diversificação e à utilização da educação a distância como forma de ampliar a igualdade de oportunidades e de ampliação do acesso. Ao tratar do acesso, equidade e qualidade, a ênfase da Declaração de 2009 recai na aprendizagem aberta e a distância, reforçando, assim, que o uso das tecnologias e da informação oferece as oportunidades para o acesso à educação superior.

A tônica da utilização da educação a distância como forma de superar o déficit das matrículas na educação superior também encontra respaldo nas diretrizes do Banco Mundial (BM) que, em seus documentos orientadores, prevê que o poder dos docentes e a centralidade da sala de aula declinarão, inexoravelmente, à medida que se for generalizando o uso de tecnologias pedagógicas *on-line*. O documento, lançado pelo Banco Mundial, intitulado “Prioridades y Estratégias para la Educación”, faz ampla apologia a respeito da utilização da educação a distância como resposta ao grave problema brasileiro da expansão do ensino superior (BANCO MUNDIAL, 1996).

O cerne da apologia do BM sobre a defesa da modalidade a distância assenta-se, nos seus custos pretensamente baixos e não considera, *a priori*, o fundamento de uma formação consistente que contribua para a solução dos problemas encontrados na educação brasileira, relacionados à qualidade do ensino ofertado e suas consequências para o déficit de aprendizagem, acumulado ao longo dos anos em todos os níveis da educação.

O Documento do Banco Mundial, intitulado “Higher Education in Developing Countries” (2000) afirma que “A educação a distância se apresenta como grande potencial para o desenvolvimento do mundo, pois se constitui em poderoso canal para integrar à educação grupos até então excluídos” (BANCO MUNDIAL, 2000, p. 31). Em documento específico para o Brasil intitulado “Higher Education in Brazil: Challenges and Options” (2002) há uma recomendação específica a respeito da utilização da EaD no Brasil, ao afirmar que

“Se a experiência de outros países serve de guia, a principal estratégia para responder a este aumento da demanda no Brasil pode e deve ser uma estratégia de diversificação que se baseia principalmente em criações de programas de ensino a distância e da expansão das matrículas em instituições que não enfatizam a pesquisa em sua missão. Mas o Brasil também deve considerar o papel das universidades federais no cumprimento de algumas dessas demandas”⁴ (BANCO MUNDIAL, 2002, p. 169 – tradução nossa)

As recomendações supramencionadas induzem a várias análises. A primeira é a transposição da experiência de outros países na utilização da EaD para países do capitalismo periférico como o Brasil, sem considerar que cada país tem suas especificidades, principalmente em se tratando de um país continental e com expressivo *déficit* de qualidade educacional como o Brasil. Essa recomendação coloca em evidência as relações de consumo de tecnologia que o Brasil efetuará ao implementar um amplo sistema de EaD.

A segunda questão refere-se à ênfase que o Banco Mundial atribui à criação de instituições que foquem somente no ensino e, consequentemente, não promovam a pesquisa. O Banco Mundial defende uma espécie de reserva de realização da pesquisa aos países desenvolvidos, tentando colocar determinados países na eterna condição de consumidores de conhecimentos.

A terceira questão relevante diz respeito à redução dos gastos do Estado com educação superior e a acomodação da demanda de EaD nos orçamentos já existentes nas universidades públicas federais. Não se trata pois, de novos investimentos para desenvolver uma nova modalidade de educação que, por sua própria especificidade, necessitaria de investimentos em formação e em equipamentos; trata-se de redistribuir os recursos existentes, reduzindo cada vez mais o custo aluno na Educação Superior.

A quarta questão está relacionada à recomendação de que o Brasil deveria apoiar o crescimento da educação privada. Isso ocorreu de forma ampla com a criação Fundo de Financiamento Estudantil (Fies) e do Programa Universidade para todos (Prouni) que oferecem bolsas de estudo em instituições privadas a estudantes de baixa renda.

A quinta questão está relacionada à preocupação com os alunos de famílias com renda familiar mais baixa; no caso do Brasil, essa preocupação tem fundamento, visto que, historicamente, o acesso das camadas populares a esse nível educacional sempre foi muito restrito. No entanto, questiona-se essa

4 If the experience of other countries is any guide, the primary strategy for meeting this growth in demand in Brazil will and should be a diversification strategy that relies principally on creations of distance learning programs and the expansion of enrollments at institutions that do not stress research in their mission. But Brazil should also consider the role of the federal universities in meeting some of this demands.

preocupação pelo incentivo à redução dos gastos com as instituições públicas, com o incentivo ao setor privado e pela indicação da educação a distância para a expansão da educação superior.

Seguindo essa tendência, o Brasil tem investido em educação a distância, visando a atender a todos os níveis e modalidades, principalmente após a aprovação da Lei nº 9.394/1996, de Diretrizes e Bases da Educação. A incorporação da educação a distância ao sistema educacional brasileiro passou a ser não mais uma atividade suplementar, mas substitutiva ao modelo presencial. Isso tem contribuído para aumentar, de forma significativa, as matrículas desse nível de ensino.

EDUCAÇÃO A DISTÂNCIA: UMA ESTRATÉGIA PARA A EXPANSÃO DA EDUCAÇÃO SUPERIOR

A origem do ensino superior no Brasil é recente se comparada com as antigas universidades europeias ou, até mesmo, com as universidades da América Hispânica. Procedendo a um levantamento histórico da constituição da Educação Superior no Brasil, Martins (2002) deixa explícito que, até a Proclamação da República, em 1889, o ensino superior desenvolveu-se muito lentamente, obedecendo ao modelo de formação dos profissionais liberais em faculdades isoladas. Esse fato não mudou muito nos anos subsequentes, visto que não houve mudanças significativas no formato do sistema. Nesse sentido, pode-se afirmar que o sistema foi-se criando extremamente elitista, o que se refletia no atendimento de parcela mínima da população, sobretudo dos estratos mais privilegiados e com instituições, na sua maioria, privadas.

A criação das universidades e a expansão pela via privada que acompanhou o crescimento do ensino superior no Brasil não foram capazes de reduzir o déficit de atendimento. Dessa forma, chega-se, ao final da década de 1990, com um atendimento deficitário. As novas demandas globais e as orientações dos organismos internacionais para a educação superior foram determinantes para que o Brasil adotasse políticas expansionistas com foco na oferta e complementadas com políticas de equidade com o objetivo de corrigir as deficiências históricas apresentadas nesse nível educacional.

Várias iniciativas foram tomadas nos últimos governos para aumentar a cobertura da Educação Superior no País, entre elas, a educação a distância que passou a ser uma estratégia fulcral para contribuir para a transição do sistema de elite para um sistema de massa. Os estudos efetivados por Trow (1974, 2005,) evidenciam que essa massificação ocorre por vários motivos, entre os quais, merece destaque, inicialmente, a existência de uma expressiva demanda populacional a ser

atendida, demanda essa que vê, na consecução de um curso superior, uma forma de ascensão social. Outro motivo da ocorrência da massificação é quando o Estado se considera incapaz de suprir essa carência de forma universal ou não julga essa uma política viável do ponto de vista econômico. Por fim, pode-se atribuir às demandas internas e externas que exigem maior capacitação da população para atender às exigências do mundo produtivo, mas, ao mesmo tempo, tendem a precarizar a formação dos trabalhadores.

Estudos realizados por Cabral Neto e Castro (2014) evidenciam que o Brasil vem experimentando um processo de expansão da Educação superior, utilizando-se da estratégia de educação a distância e incrementando a participação do setor privado na oferta de vagas. Vários marcos normativos deram suporte às políticas para a Educação Superior, entre eles, destaca-se: a Lei nº 9.394/96, de Diretrizes e Bases (LDB), que possibilitou a diversificação da oferta e aprovou a utilização da educação a distância, e o Plano Nacional de Educação (2001-2010) que propunha, nas suas metas para a Educação Superior, o provimento da cobertura em, pelo menos, 30% de jovens na idade de 18 a 24 anos. Essas orientações possibilitaram a implantação de programas governamentais de indução da expansão, favoreceram a organização do sistema de Educação Superior, embora tenham contribuído, de forma muito débil, para o fortalecimento da educação como bem público. Essas medidas beneficiaram o desenvolvimento do setor privado mercantil, que, usufruindo da flexibilização das normas e do uso dos recursos públicos, foi-se ampliando de forma acentuada, de modo que se tornou hegemônico no processo de ampliação da Educação Superior.

As políticas adotadas para a Educação Superior estimularam o uso da Educação a Distância em todos os níveis e modalidades. Em 2007, registra-se um passo significativo nesse sentido com a criação da Universidade Aberta do Brasil (UAB). Os índices indicam que a expansão ocorrida no País permitiu que o sistema evoluísse de um sistema elitista para um sistema de massa.

Diversos indicadores atestam a expansão do ensino superior pela modalidade a distância tanto no setor público quanto no privado. Para efeito deste artigo, consideram-se o número de vagas novas ofertadas, candidatos inscritos e ingressos no setor público pela modalidade a distância (quadro 1) e o número de matrículas nas modalidades no ensino superior a distância nas instituições públicas e privadas (quadro 2).

Quadro 1 - Evolução do número de vagas, candidatos e ingressos ao Ensino Superior Público na modalidade a distância no período de 2010 a 2016

Ano	Vagas novas Oferecidas	Candidatos Inscritos	Relação candidato vaga	Ingressos	Vagas ociosas %	Vagas Preenchidas %
2010	1.634.118	690.921	2,3	332.028	79,69	20,31
2011	1.224.760	797.176	1,53	406.514	69,88	30,12
2012	1.329.407	1.029.981	1,2	508.268	73,85	26,15
2013	1.638.427	1.429.360	1,14	474.120	65,45	34,55
2014	2.800.358	2.112.930	1,32	691.731	56,22	43,78
2015	2.387.865	1.556.116	1,53	639.519	62,67	37,33
2016	3.936.573	1.944.081	2,02	781.708	49,65	50,35
Δ %	141%	181%		135%		

Fonte: Adaptado do Brasil/Mec/Inep (Censo da Educação Superior, 2010, 2011, 2012, 2013, 2014, 2015 e 2016)

O uso da modalidade a distância no ensino superior brasileiro é bastante recente. Após a aprovação da Lei nº 9.394/96 – LDB (BRASIL, 2006), iniciativas de regulação foram efetuadas, entre elas, o Decreto nº 2.494 e a Portaria nº 301, ambos de 1998; o setor, porém, só começou a apresentar sinais de crescimento significativo a partir de 2003. A expansão da modalidade da EaD em cursos de graduação ocorre, principalmente, por meio de uma política de indução do governo federal, com a criação da Universidade Aberta do Brasil, em 2006, considerada uma importante estratégia governamental de expansão da Educação superior pela modalidade EaD e por uma política de financiamento para a iniciativa privada como o ProUni. Segundo Segenreich (2013, p. 33), “do total de bolsas concedidas pelo Ministério da Educação (MEC) para o ProUni, em 2013, para cursos de graduação, 23% se destinaram a curso a distância, totalizando 37.783 vagas, financiadas pelo governo federal no sistema privado”.

Essas iniciativas aliadas à falta de regulação do MEC para o credenciamento de instituições, visando à oferta dos cursos em EaD, permitiram o crescimento, no período de 2010 a 2016, de 141% de vagas novas ofertadas. Em 2010, foi ofertado um total de 1.634.118, oscilando, nos anos subsequentes, ora com redução de vagas, ora com aumento do número de vagas, chegando, em 2016, a uma oferta de 3.936.573.

O número de candidatos inscritos na modalidade de EaD, apesar de haver crescido, em 181%, não ocorreu na mesma proporção da oferta, tendo em vista que o número de inscritos em nenhum ano superou o número de vagas. No ano de 2010, o número de vagas era em torno de duas vagas para cada

candidato (2,3). Essa relação chegou, em 2013, a 1,14 candidato vaga, havendo uma evolução insignificante e, em 2016, essa relação alcançou 2,02 candidato vaga. Esses números sinalizam que, apesar de existir uma demanda pelo ensino superior, a modalidade a distância não se apresenta, ainda, como uma alternativa viável para muitos estudantes, tendo em vista fatores como, a falta de autonomia dos estudantes para realizarem seus estudos sem a presença física do professor e a maioria das vagas ofertadas se encontrarem no setor privado.

O crescimento dos ingressantes no ensino superior é de 135% o que pode ser considerado um número relativamente alto. Porém, uma análise mais detalhada mostra grande ociosidade do sistema. No ano de 2010, foram preenchidas apenas 20,31% das vagas, enquanto a ociosidade do sistema chegou a 79,69%. No ano de 2011, foram preenchidas 30,12% das vagas, revelando que houve uma maior procura por essa modalidade. Mesmo assim, a ociosidade do sistema foi de 69,88%. Em todos os anos, as vagas preenchidas nunca superaram os 50% da oferta, com exceção do ano de 2016, quando foram preenchidas 50,33% das vagas.

Alguns fatores podem ser atribuídos a essa ociosidade; entre eles, a falta de interesse dos estudantes; a resistência em fazer um curso de EaD; a metodologia utilizada e a infraestrutura de funcionamento dos cursos. A ociosidade do sistema não deixa de se constituir em um paradoxo, no sentido de que existe uma demanda reprimida por ensino superior, ocasionando uma baixa cobertura no país.

No que se refere à evolução das matrículas no ensino superior na modalidade de EaD, os dados no quadro 2 revelam um crescimento expressivo.

Quadro 2 - Evolução do número de matriculados no ensino superior a distância nas instituições públicas e privadas no período de 2010 a 2016 no Brasil

Ano	Total Geral no Brasil (EAD)	Instituições Públicas (EAD)	Instituições Privadas (EAD)	Participação / Público %	Participação/ privada %
2010	930.179	181.602	748.577	19,51	80,48
2011	992.927	177.924	815.003	17,91	82,1
2012	1.113.850	181.624	932.226	16,30	83,70
2013	1.153.572	154.553	999.019	13,39	86,61
2014	1.341.842	139.373	1.202.469	10,30	89,61
2015	1.393.752	128.393	1.265.359	9,22	90,78
2016	1.494.418	122.601	1.371.817	8,21	91,79
Δ %	61%	-32%	83%		

Fonte: BRASIL/MEC/INEP, 2017 – Adaptação nossa.

A modalidade de EaD tem contribuído com o crescimento da Educação superior, tanto no setor público quanto no setor privado com forte predominância desse último. Seguindo as orientações dos organismos internacionais, associado à grande demanda interna e à forte pressão do setor privado para implementar políticas que estimulassem o uso da EaD, o Ministério da Educação, no período de 2000 a 2001, inicia um processo de credenciamento de instituições públicas para ofertar cursos superiores pela modalidade de educação a distância, sendo a maioria voltada para integrar consórcios.

Dados analisados por Segenreich (2013) mostram que a EaD em instituições privadas só começou a aparecer no ano de 2002, com apenas nove instituições credenciadas para a sua oferta. No entanto, a falta de regulamentação específica e a facilidade encontrada pelas instituições para criar cursos nessa modalidade viabilizaram a expansão e, no ano de 2005, esse setor já despontava com 38 instituições credenciadas, enquanto o setor público aparecia com apenas 23 instituições.

A expansão se consolida nos anos subsequentes, como pode ser verificado no quadro 2. O crescimento total das matrículas na educação a distância no Brasil entre os anos de 2010 a 2016 foi de 61%, ano a ano, registrando-se um crescimento sempre ascendente. Esses números têm contribuído significativamente para a transição de um sistema de elite para um sistema de massas. Essa expansão, porém, ocorre não pela democratização do ensino mas por sua privatização. Esse fenômeno é observado quando se verifica a participação do setor privado nas matrículas. No setor público há, no cômputo geral, uma redução de -32% das matrículas no período de seis anos e um crescimento de 83% do setor privado, sinalizando que esse setor vem aumentando a sua participação, de forma significativa, na oferta de educação a distância.

O período de 2010 a 2016 evidencia a consolidação da modalidade da educação a distância no ensino superior privado com um percentual de 91,79% de todas as matrículas da modalidade a distância. Tomando-se como referência o ano de 2010, a série mostra a evolução da participação do número de matrículas do setor privado. Nesse ano, o número de matrículas é de 930.179 alunos; dessas matrículas, apenas 19,52% estão nas instituições públicas, enquanto 80,48% estão nas instituições privadas. Há uma pequena variação no número de matrículas no setor público nos anos de 2011 e 2012, mas sem ultrapassar o número de matrículas no setor privado. No ano de 2013, a redução do setor público nas matrículas é muito acentuada (13,39%). No ano de 2016, a participação do setor público é de apenas 8,21% contra 91,79% das matrículas privadas. Caso essa tendência continue, é provável que a educação a distância passe a ser responsabilidade da iniciativa privada, com sérias repercussões na qualidade de ensino.

Vários motivos contribuíram para a expansão da EaD em instituições privadas, entre elas, o longo período em que o sistema educacional de EaD ficou sem a devida regulamentação no pós-LDB. A esse respeito, Segenreich e Castro (2012) afirmam que é recente no Brasil a criação de “[...] normas e regras em matéria de Educação Superior, principalmente no que se refere à modalidade de ensino a distância e sua utilização na Educação Superior” (p. 91). Ademais, afirmam as autoras que a excessiva flexibilização possibilitada pela LDB nº 9.394/96 facilitou o domínio da iniciativa privada e provocou uma expansão desordenada dessa modalidade de educação, em padrões de qualidade frágeis e fora de controle e da avaliação pelos órgãos oficiais competentes.

Outro fator que contribuiu para a mercantilização das matrículas está relacionado à disputa pelo financiamento público por parte do setor privado, que tem vislumbrado grandes possibilidades de auferir lucro e de encontrar no Estado a solução para as constantes crises de acumulação que o referido setor vem enfrentando.

Considera-se que o espaço de ampliação da privatização foi conseguido no vácuo deixado pelas universidades públicas que, a princípio, não se envolviam institucionalmente com a EaD, inclusive por que havia resistência por parte da comunidade acadêmica. Analisando as sucessivas regulamentações e as práticas de inserção dessa modalidade de educação nas universidades consolidadas, Segenreich (2013), conclui que a EaD foi institucionalmente marginalizada, no início da sua implantação, pelo próprio MEC que criou um espaço paralelo, cada vez mais, difícil de ser avaliado em termos de suas intencionalidades e efeitos, decorrentes dessa prática.

Assim, a expansão da Educação Superior no Brasil pós LDB nº 9.394/96 ocorre pela imbricação ou superposição do setor privado em detrimento do setor público nesse processo híbrido, mas altamente tendencioso ou direcionado para a utilização de financiamento do Estado como meio para a satisfação dos interesses do capital. Nesse sentido, mesmo que tenha sido observado um amplo crescimento da Educação Superior pública, concomitantemente se constata um aumento das instituições privadas bem superior ao da rede pública, principalmente com investimento público no setor privado, desobrigando o Estado, cada vez mais, de suas funções sociais e da sua opção pela educação como bem público.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

As políticas para a Educação Superior nas últimas décadas têm procurado adequar-se, cada vez mais, às exigências globais. Isso tem reforçado a busca por alcançar padrões cada vez mais amplos de cobertura desse nível de ensino, o que tem possibilitado que os sistemas de Educação Superior, se transformem de sistemas de elite em sistemas de massa. Tradicionalmente, o ensino superior ofertado no Brasil era preferencialmente na modalidade presencial, com formas de ingresso extremamente seletivas, não permitindo a incorporação de grande parcela da população a esse nível de ensino, caracterizando, assim, um sistema de elite.

Visando a ampliar a cobertura e a atingir padrões internacionais de atendimento a esse nível de ensino, o país vem buscando estratégias diversificadas, influenciadas por atores políticos e econômicos de relevância internacional, que têm orientado as políticas de expansão pela modalidade de EaD.

Os estudos desenvolvidos sobre o fenômeno da expansão da Educação Superior a distância identificam que essa modalidade vem aumentando, cada vez mais, sua participação no número de matrículas efetivadas do país. Esse fato tem contribuído para aumentar a taxa líquida de cobertura, possibilitando que o sistema educacional brasileiro assuma características de um sistema de massa, na perspectiva defendida por Trow (1974, 2005). Essa é uma tendência que vem crescendo nos últimos anos e conta com as orientações dos organismos internacionais. Os dados estatísticos evidenciam que a tendência à massificação da Educação Superior está em pleno curso e poderia estar mais consolidada se o número total das vagas ofertadas fosse preenchido.

O processo de expansão da Educação Superior na modalidade a distância ocorre nos setores público e privado. Há, porém, uma clara tendência à privatização desse nível de ensino, com forte indução de políticas públicas, o que vem sendo observado com a implementação de inúmeros programas governamentais. A incorporação do grande contingente de alunos ao sistema de Educação Superior modificou a estrutura desse nível de educação no Brasil, visto que a transição de um sistema de elite para um sistema de massa não ocorre sem as tensões inerentes à existência de formas diversificadas de educação, com princípios e funções fundamentalmente diferentes.

Dessa forma, modifica-se o padrão usual de oferta da Educação Superior, anteriormente realizado predominantemente em universidades de natureza pública, voltadas para a formação de elites, para a produção do conhecimento e para o desenvolvimento de uma cultura geral. O que se observa é a predominância crescente da oferta de ensino superior em instituições privadas associada a um

aumento significativo da educação a distância, em especial nas faculdades, em um movimento que tende a se acentuar em função das recentes políticas para o ensino superior.

REFERÊNCIAS

BANCO MUNDIAL. **Higher Education in Brazil: Challenges and Options.** Washington – D.C. EUA, 2002.

BANCO MUNDIAL. **Higher Education in Developing Countries: Peril and Promises.** Washington – D.C. EUA, 2000.

BANCO MUNDIAL. **Prioridades y estrategias para la educación:** examen del Banco Mundial. WASHINGTON – D.C. EUA, 1996.

BERNHEIM, Carlos Tünnermann; CHAUÍ, Marilena de Souza. **Desafios da universidade na sociedade do conhecimento:** cinco anos depois da Conferência Mundial sobre Educação Superior. Brasília: UNESCO, 2008. Disponível em: <<http://unesdoc.unesco.org/images/0013/001344/134422por.pdf>>. Acesso em: 14 fev. 2015.

BRASIL. Ministério da Educação. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. Censo da Educação superior 2016. **Notas Estatísticas.** Disponível em http://download.inep.gov.br/educacao_superior/censo_superior/documentos/2016/notas_sobre_o_censo_da_educacao_superior_2016.pdf. Acesso em: 20 de fev. 2018a.

_____. Ministério da Educação. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. Censo da Educação superior 2016. **Notas Estatísticas.** Disponível em http://download.inep.gov.br/educacao_superior/censo_superior/documentos/2016/notas_sobre_o_censo_da_educacao_superior_2016.pdf. Acesso em: 20 de fev. 2018b.

_____. Ministério da Educação. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. Censo da Educação superior (2010, 2011, 2012, 2013, 2014, 2015, 2016). **Resumo técnico.** Brasília: Disponível em: <http://portal.inep.gov.br/censo-da-educacao-superior>. Acesso em 12 dez. 2017.

_____. Senado Federal. **Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, nº. 9.394 de 20 de dezembro de 1996**. Brasília: Subsecretaria de Edições Técnicas, 2006.

_____. Ministério da Educação. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP). **Dicionário de Indicadores Educacionais: fórmulas de cálculo**. Brasília, 2004.

_____. Senado Federal. **Lei nº 010172, de 9 de janeiro de 2001**. Aprova o Plano Nacional de Educação e dá outras providências. www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/2001/lei-10172-9-janeiro-2001-359024-publicacaooriginal-1-pl.html. Acesso em Dez de 2017.

CABRAL NETO, Antônio; CASTRO, Alda Maria Duarte Araújo. Educação Superior no Brasil: os contraditórios caminhos da expansão pós-LDB. In: BRZEZINSKI, Iria (org.). **LDB/1996 Contemporânea: Contradições, tensões, compromissos**. São Paulo. Cortez Editora. 2014.

CABRITO, Belmiro. **Economia da Educação**. Lisboa: Texto Editora, 2002. (Coleção Educação Hoje).

CASTELLS, Manuel. **A era da informação: economia, sociedade e cultura**. 5. ed. São Paulo: Paz e Terra. v. 1. 1999.

MARTINS, Antonio Carlos Pereira. Ensino superior no Brasil: da descoberta aos dias atuais. **Acta Cir.** Bras. vol.17 suppl.3 São Paulo 2002. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1590/S0102-86502002000900001>. Acesso em 12 dez.2017.

OLIVEIRA, Romualdo Portela de. **Reformas educativas no Brasil na década de 90**. Belo Horizonte: Autêntica, 2000.

SCHULTZ, Theodore W. Investment in Human Capital. **The American Economic Review**. v. 51, nº 1, p. 1-17, mar/1961.

SEGENREICH, Stela C. D. Relação estado e sociedade na oferta e regulação da graduação a distância no Brasil: da periferia ao centro das políticas públicas. In: SEGENREICH, Stela C. D.; BUSTAMANTE, Sílvia Branco Vidal. **Políticas e Práticas da Educação a Distância (EAD) no Brasil: entrelaçando pesquisas**. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2013.

SEGENREICH, Stela C. D.; CASTRO, Alda M. D. A. A inserção da educação a distância no ensino superior do Brasil: diretrizes e marcos regulatórios. **Revista Educação em Questão**, Natal, v. 42, n. 28, jan./abr. 2012.

SIGUISSARDI, Valdemar. Educação superior no Brasil. Democratização ou massificação mercantil? **Educ. Soc.**, Campinas, v. 36, nº. 133, p. 867-889, out.-dez., 2015.

TROW, Martin. **A Reflections on the Transition from Elite to Mass to Universal Access: Forms and Phases of Higher Education in Modern Societies since WWII**. 2005. Disponível em <https://escholarship.org/uc/item/96p3s213>. 2005. Acesso em 06 jan. 2018.

_____. Problems in the Transition from Elite to Mass Higher Education. In: **Policies for Higher Education**, from the General Report on the Conference on Future Structures of Post-Secondary Education, 55-101. Paris: 1974. OECD. DISPONÍVEL EM: <https://files.eric.ed.gov/fulltext/ED091983.pdf>. Acesso em: 20 dez. 2017.

UNESCO. **Trends in Global Higher Education: tracking an Academic Revolution**. A Report prepared for the Unesco 2009 World Conference Higher Education. Unesco, 2009.

_____. **Conferencia Mundial sobre la Educación Superior 2009: La nueva dinámica de la educación superior y la investigación para el cambio social y el desarrollo**. París, 2009. Disponível em: <http://www.unesco.org/education/WCHE2009/comunicado_es.pdf>. Acesso em: 20 abr. 2015.

_____. **Conferencia Mundial sobre la Educación Superior 1998: La educación superior em el siglo XXI – visión y acción**. París, 1998. http://www.unesco.org/education/educprog/wche/declaration_spa.htm. Acesso em: 20 de abr.2015.

ALDA MARIA DUARTE ARAÚJO CASTRO é Doutora em Políticas Educacionais pela Universidade Federal do Rio Grande do Norte. Professora Associada do Centro de Educação e Professora do Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade Federal do Rio Grande do Norte e Coordenadora do Laboratório de Políticas Educacionais da UFRN. E-mail: aldacastro@hotmail.com

NATANIEL DA VERA-CRUZ GONÇALVES ARAÚJO é Doutor em Educação pela Universidade Federal do Rio Grande do Norte, realizou Doutorado Sanduíche na Universidade de Lisboa (Portugal). Professor da Universidade Federal do Tocantins (UFT). Tem experiência na docência superior com ênfase nas áreas de Formação de Professores, Políticas Educacionais, Sociologia da Educação e Tecnologia Educacional. E-mail: nataniel@mail.uft.edu.br

Recebido em fevereiro de 2018

Aprovado em abril de 2018

O campo da educação no Brasil: mudanças em atributos para legitimação dos pesquisadores

The field of education in Brazil: changes in attributes for legitimization of researchers

El campo de la educación en Brasil: cambios en atributos para la legitimación de los investigadores

CÉLIA ELIZABETE CAREGNATO
BERNARDO SFREDO MIORANDO
DENISE LEITE

Resumo: O artigo discute como os pesquisadores constroem a legitimidade científica no campo da educação no Brasil. Estratégias e disputas compõem a dinâmica e permitem analisar a obtenção de capital científico puro e político. A metodologia incluiu a análise de currículos e evidencia que, frente à busca por produtividade e legitimidade, entre 2005 e 2014, houve mudança na composição do capital acadêmico-científico dos atores, provavelmente induzida pelas políticas públicas de avaliação.

Palavras-chave: universidade; campo acadêmico-científico; pesquisa em educação; avaliação.

Abstract: This article discusses how researchers build their scientific legitimacy in the field of education in Brazil. Strategies and disputes mark the dynamics and offer elements to analyze the acquisition of political and pure scientific capital. The methodology included analysis of researchers' curricula and shows that, vis-à-vis the quest for productivity and legitimacy, in the time elapsed between 2005 and 2014, there was a change in the composition of the players' academic-scientific capital, probably induced by the evaluation public policies in the last decades.

Keywords: university; academic-scientific field; educational research; evaluation.

Resumen: El artículo discute cómo los investigadores construyen la legitimidad científica en el campo de la educación en Brasil. Estrategias y disputas componen la dinámica y permiten analizar la obtención de capital científico puro y político. La metodología incluyó el análisis de currículos y muestra que, ante la búsqueda por productividad y legitimidad, entre 2005 y 2014, hubo cambio en la composición del capital académico-científico de los actores, probablemente inducido por las políticas públicas de evaluación.

Palabras clave: universidad; campo académico-científico; investigación en educación; evaluación.

INTRODUÇÃO

Em muitas áreas do conhecimento, a pesquisa científica no Brasil se desenvolveu e se consolidou junto à instituição dos programas de pós-graduação. Esse fenômeno produziu uma identificação muito grande entre os campos acadêmico e científico, de modo que, para abordar o campo científico brasileiro, é preciso voltar os olhos para as universidades. Ao buscar seus atores, os pesquisadores, encontramos docentes de pós-graduação. Essa sobreposição é ratificada pelo Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq), que coloca entre os critérios para a definição de seus bolsistas de produtividade em pesquisa em educação a atuação na pós-graduação.

Se tomarmos a pós-graduação como medida do campo acadêmico-científico, percebemos que a educação ocupa nele lugar significativo. Com 3.863 docentes, é a quarta área com mais pesquisadores seniores, atrás apenas de Ciências Agrárias, Interdisciplinar e Letras/Linguística. Foi a área que mais conferiu diplomas de mestrado, a segunda com maior número de egressos do doutorado (CAPES, 2016). Não obstante, se esses números dão ideia do tamanho que a área da educação ocupa na academia brasileira, eles não incorporam ou transmitem a complexidade e a heterogeneidade que caracterizam a área.

A área da Educação é entendida neste estudo como um subcampo no interior das ciências humanas, segmento do campo acadêmico-científico, a fim de que se possa interpretar traços da atuação daqueles que são seus pesquisadores de referência e produtores de conhecimento legitimado pelas agências de financiamento e classificação. Ela se constrói como um subcampo acadêmico-científico especialmente híbrido, uma vez que se produz pela interação e entrecruzamento de teorias oriundas de diferentes campos de conhecimento com atividades acadêmico-científicas e intervenções diretas de aplicabilidade no sistema educacional. O subcampo da educação, de maneira própria, requer que os agentes desempenhem em funções políticas e em ações públicas de intervenção que vão além da política estritamente científica e/ou acadêmica (FARIA FILHO, 2016). Nomeadamente, os pesquisadores estão envolvidos na formulação, implementação e avaliação de políticas de educação, infantil, básica e superior, tanto quanto estão empenhados na produção científica do campo.

Um subcampo com um número tão vasto de atores, com tantos mais ingressando a cada ano, pareceria necessitar de regras claras para orientar a atuação e a concorrência por recursos em seu seio. Para investigar essa dinâmica, partimos de perguntas simples entendendo que o sentido do empírico é inesgotável, ou seja, “algo a ser permanentemente compreendido e de maneira diferente a cada situação” pois que, “quem quer pensar deve perguntar-se” como diz Dalbosco

(2014, p. 1037). Nesse sentido, e na busca de novos arranjos explicativos para problemas antigos, seguimos Bourdieu (1996). Nossa intencionalidade se justifica porque tem a ver com a convicção de que “não podemos capturar a lógica mais profunda do mundo social a não ser submergindo na particularidade de uma realidade empírica, situada e datada, para construí-la (...) como um universo de configurações possíveis” (p. 15). Que atores são referência no subcampo educação? Como produzem cientificamente? Que mudanças estão a acontecer no subcampo acadêmico-científico da educação?

Tomamos como referência da área os pesquisadores bolsistas de produtividade em pesquisa do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq) enquadrados na categoria mais alta da escala em período determinado. Essa categoria foi o ponto de partida porque abrange acadêmicos que recebem uma subvenção federal “destinada aos pesquisadores que se destaquem entre seus pares, valorizando sua produção científica segundo critérios normativos, estabelecidos pelo CNPq, e específicos, pelos Comitês de Assessoramento (CAs) do CNPq” (CNPQ, 2015, item 1). De modo geral, todos os CAs devem adotar como critérios:

- a) mérito científico do projeto; b) relevância, originalidade e repercussão da produção científica do candidato; c) formação de recursos humanos em nível de Pós-Graduação; d) contribuição científica, tecnológica e de inovação, incluindo patentes; e) coordenação ou participação em projetos e/ou redes de pesquisa; f) inserção internacional do proponente; g) participação como editor científico; h) participação em atividades de gestão científica e acadêmica (*Idem*, item 3.4).

Buscamos ler os indícios de suas práticas e produções expressos por registros em seus currículos Lattes. Esses dados nos permitiram compilar indícios de capital científico e político, sinalizando perfis de pesquisadores e possíveis estratégias de composição de carreira por um grupo delimitado de pesquisadores de referência no subcampo. O amplo escopo da área de educação e de programas de pós-graduação em Educação no Brasil, combinado com a forte normatização para avaliação dos professores e pesquisadores, indicam que se trata de um campo de produção e disseminação do conhecimento acadêmico-científico detentor de complexidade própria e que merece atenção. Interpretamos aspectos de suas estratégias de acumulação de capital científico por meio de informações disponíveis no currículo Lattes dos pesquisadores, tais como sua produção, formação e ocupação de cargos. Para tanto, buscamos esclarecer os elementos teóricos e contextuais que permitem lidar com a noção de campo no caso em questão.

UM (SUB) CAMPO COM AUTONOMIA PRECÁRIA

Pierre Bourdieu (1983; 2004) define o campo científico a partir de possibilidades de estratégias e disputas em busca do prestígio, mostrando a dinâmica contraditória no seu interior e oferecendo elementos para analisar aquilo que o compõe na forma de capital científico puro e de capital político.

O primeiro está ligado ao reconhecimento do pesquisador junto aos pares-concorrentes, o que diz respeito, portanto, ao acúmulo de capital simbólico no interior do campo a partir de sua capacidade de produzir conhecimentos e fazê-los repercutir. O segundo está vinculado à inserção dos pesquisadores em posições tidas como importantes e em cargos de gerência nas instituições científicas, comandando, assim, dinâmicas de definição das regras do jogo.

No caso do capital político no interior do campo científico, tais posições podem incluir, entre outras, direção de laboratórios, unidades acadêmicas ou departamentos, comitês de avaliação. Representam, dessa forma, o poder sobre os meios de produção - contratos, créditos, postos, acessos a espaços, informações, contatos e recursos materiais - e de reprodução - poder de nomear e fazer carreiras, por exemplo.

Classicamente, compreende-se que, sendo um campo social como qualquer outro, ele é permeado por lutas concorrenciais, relações de força, monopólios, estratégias, interesses e lucros (BOURDIEU, 1983; 2004). O que está em jogo, diz o autor, é o monopólio da competência científica, ou seja, a capacidade de agir e falar legitimamente para o campo e em nome dele.

Os pesquisadores, nas diversas áreas ou campos, optam pelos meios que permitam maximizar ganhos. Isso ocorre também na experiência brasileira de organização da ciência, especialmente por meio das avaliações externas, que pontuam e classificam pessoas, oferecem prêmios e punições. De fato, no mais das vezes, as condições para o desenvolvimento de novas pesquisas são dependentes dos resultados dessas avaliações. Esse é o caso da aprovação de projetos de pesquisa por órgãos financiadores, o que garante recursos materiais para capital, custeio, bolsas de estudos e, ainda, permite a fruição de períodos sabáticos, renovadores das possibilidades de atuação profissional em pesquisa. Da mesma forma, a avaliação dos programas de pós-graduação, principal locus da produção de conhecimento científico no Brasil, constitui-se em fator estruturante que define regras do cenário institucional em que se posicionam os agentes.

Portanto, reconhecer a produção e os lugares ocupados pelos pesquisadores em atividades da vida acadêmica permite aproximarmo-nos de elementos que evidenciam perfis no campo. Mesmo no interior desse sistema tido como unificado, há diferentes modos de conceber, planejar e realizar pesquisas.

Essa busca nos auxilia a identificar aspectos que aproximam ou distanciam pesquisadores situados em diferentes posições.

Focalizamos os pesquisadores de prestígio, ou seja, aqueles chancelados pelos pares e que receberam classificação superior na escala de bolsas do CNPq. Vimos que o campo da Educação ocupa importante espaço institucional e se organiza no entrelaçamento com lógicas típicas de outros campos científicos. Ele conta com pesquisadores destacados que desenvolvem suas atividades de forma heterogênea e com orientações próprias, dentro dos limites do campo, não só quanto a seus objetos e metodologias, mas também quanto à forma de conceber e operar grupos, redes de trabalho e estratégias para operacionalizar a produção.

Para apreender a complexidade multiparadigmática das formas de produzir conhecimento pela pesquisa em Educação é fundamental analisar as práticas desses pesquisadores e seus resultados. Uma vez que os sistemas simbólicos se distinguem fundamentalmente se forem produzidos pelo conjunto de um grupo ou por um grupo de especialistas, assumimos como necessário reconhecer o *habitus* (BOURDIEU, 2000; 2011), como formas de produzir e de se relacionar que podem ser recorrentes e revelar microestruturas e relações sobre o modo de fazer pesquisa na área.

Os *habitus* são princípios geradores de práticas distintas e distintivas (...) mas são também esquemas classificatórios, princípios de classificação, princípios de visão e de divisão e gostos diferentes. (...) Assim, por exemplo, o mesmo comportamento ou o mesmo bem pode parecer distinto para um, pretensioso ou ostentatório para outro e vulgar para um terceiro (BOURDIEU, 1996, p. 22).

As diferenças nas práticas e bens possuídos, e nas opiniões expressas, tornam-se diferenças simbólicas que servem tanto para classificar como para ser classificado.

No espectro mais amplo, de intensificação da competitividade nacional e internacional, quanto ao desempenho e a resultados da produção acadêmica (CAPES, 2013), consideramos relevante verificar o conjunto de mudanças que vão ocorrendo no subcampo e que incidem sobre formas pelas quais os pesquisadores percebem, classificam e agem ao fazer ciência e suscitam rearticulações entre *habitus* e campo. A competitividade acadêmica e a avaliação externa mais presentes, em relação a períodos anteriores, geram modificações no interior do sistema de produção acadêmica, mas também podem gerar alterações nas regras de atuação no campo.

No Brasil, o subcampo da pesquisa em educação é estruturado sobre o espaço da pós-graduação de tal modo que talvez sejam as políticas voltadas para essa atividade as que mais impactam suas dinâmicas (FARIA FILHO, 2016).

Ocorre que, para atuar sobre o sistema, tais políticas se compõem a partir da avaliação da produtividade individual dos pesquisadores, determinando, via condicionamento do financiamento, quem pode ser considerado e atuar como pesquisador. Entendemos, então, que as mudanças nas dinâmicas do campo podem ser captadas a partir das estratégias individuais que utilizam os pesquisadores, como agentes em luta, para defender e avançar suas posições no campo.

A teoria sociológica de Bourdieu estabelece a compreensão de que o *habitus* tende a reproduzir práticas, mas também lida com a interpretação de que não se trata de comportamentos estanques, e sim de relações sociais que são contextualizadas fazendo com que os mesmos referenciais compartilhados pelos atores possam produzir respostas que se modificam com mutações na correlação de fatores envolvidos (BOURDIEU, 1996; SETTON, 2002; BECK; YOUNG, 2008). Trabalhamos com a hipótese de que há mudanças importantes nas práticas em uso no campo e, talvez, no *habitus*, podendo evidenciar, até, novas pequenas nuances nos contornos epistemológicos do subcampo da Educação.

O subcampo, como sistema dinâmico, vai reafirmando ou redefinindo o capital específico que representa a legitimidade do pesquisador através dos deslocamentos empreendidos para alterar a relação de força histórica entre agentes e instituições presentes no campo ou do esforço pela manutenção das regras existentes (BOURDIEU, 2004). Essas estratégias de luta vão compondo as trajetórias dos agentes, que servem como registros não-lineares a partir dos quais se pode apreender tendências emergentes das tensões no campo.

Para nosso estudo, além de reconhecer o conjunto de força e contradição capaz de compor o subcampo específico, tomamos como ponto de partida o reconhecimento de que a ciência possui uma autonomia relativa a partir da qual ela pode ser pensada. Como observa Bourdieu (2004), quanto mais delimitado e competitivo o campo, quanto mais bem definida a linguagem de um campo científico, maior a autonomia do campo. Essa autonomia, portanto, também está ligada à capacidade de determinar um capital distintivo, uma diferença, que pode orientar o campo com sua capacidade de ser visto como específico, escasso e de difícil produção. Nesse caso, os cientistas falam geralmente para auditórios mais seletivos e restritos. Este não parece ser o caso do campo da educação (LEITE et al., 2014; CAREGNATO; LEITE; SFREDO MIORANDO, 2016).

Trabalhamos com o pressuposto de que o conhecimento em educação lida com realidades contextuais; portanto, tende a afastar-se do ideal de ciência que produz teorias universalmente válidas e constrói uma linguagem precisa e hermética. No entanto, o subcampo da educação é atravessado pelas disputas políticas decorrentes de seus objetos de investigação e de sua condição de prática

social. No Brasil, como tende a ocorrer com as ciências humanas, está também situado de forma subalterna em relação a outros subcampos científicos, com menos condições de disputar posições de tomada de decisão do que outras ciências e com uma atribuição de recursos de ordem inferior (BARATA et al., 2014). Além disso, as práticas de divulgação científica a que recorre para sustentar seu capital científico limitam suas possibilidades de inserção internacional e reconhecimento no campo (FIORIN, 2007).

Ainda, o fato de que “os sujeitos estabelecem a legitimidade de suas posições não a partir do campo acadêmico-científico, mas a partir das razões políticas e ideológicas” (FARIA FILHO, 2016, p. 188) expressa-se como uma das importantes regras que caracterizam o campo. O subcampo da Educação tende ainda a estar em situação de maior heteronomia em relação a outros já que aplica à sua avaliação critérios definidos por outros subcampos acadêmico-científicos (JAPIASSU, 2013; KUENZER; MORAES, 2005; HORTA; MORAES, 2005; LEITE, 2002).

Ao mesmo tempo, critérios próprios que anuncia como relevantes, como é o caso da inserção social por meio de extensão, produção de material didático e parcerias com as redes de ensino, parecem ter dificuldade de se consolidar (RISTOFF; BIANCHETTI, 2012). Esses critérios são utilizados para avaliação dos programas de pós-graduação (CAPES, 2013), mas não para a avaliação da produção dos pesquisadores. Isso pode ser constatado, inclusive, por meio dos registros nos currículos analisados, que, de um modo geral não registram esse tipo de produção.

METODOLOGIA

Para constituir o corpo de dados em análise neste trabalho, tomamos como delimitação inicial os pesquisadores que recebiam bolsa de produtividade do CNPq na categoria mais elevada em janeiro de 2015. Uma vez que nossos interesses de pesquisa se voltavam para as relações desses pesquisadores com seus colegas e orientandos, e pela forma como essas relações poderiam estruturar o campo, decidimos trabalhar com aqueles que, naquele momento, liderassem grupos de pesquisa registrado no Diretório Geral de Grupos de Pesquisa do CNPq com, no mínimo, dez anos de existência. Esse recorte inicial nos levou a 21 pesquisadores, cujos currículos na Plataforma Lattes foram congelados para estudo. Assim, é importante registrar que os dados aos quais nos referimos têm abrangência temporal fixada até, inclusive, 2014. Colocamos especial atenção sobre os dez anos que antecederam a pesquisa, ou seja, o período 2005-2014. Essa decisão foi tomada considerando as possibilidades de comparação com

pesquisa anterior, em que analisamos, para o período de 2001-2010, a atuação de outros pesquisadores do CNPq na área da Educação. Igualmente, reportamos sempre ao que foi informado pelos pesquisadores em seus currículos Lattes, fazendo a ressalva de que a carreira dos acadêmicos em questão pode incluir outras atividades que não estavam registradas por eles nesses documentos.

Através dos currículos, estudamos as carreiras desses pesquisadores, colocando especial atenção sobre algumas categorias de itens que julgamos propícios para identificar icapital acadêmico-científico puro e político. Esses itens identificam as trocas simbólicas objetivadas por esse capital e visualizadas através das avaliações nas quais “o silêncio a respeito da verdade da troca é um silêncio compartilhado” (BOURDIEU, 1996, p. 163). Também tivemos presente a significativa influência da avaliação da pós-graduação desempenhada pela Comissão de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes) nas práticas de produção e veiculação do conhecimento no Brasil. Desse modo, apuramos a atuação dos pesquisadores quanto aos seguintes quesitos: formação doutoral, produção científica, cargos e funções acadêmicas desempenhados, participação em órgãos de fomento e regulação. Examinamos também outras atividades ligadas ao acúmulo de capital acadêmico-científico e político. Consideramos também a dimensão internacional. Outros elementos, como veículos de publicações utilizados, orientações realizadas, coautorias e afiliações institucionais dos coautores também foram coletados, mas não serão explorados neste trabalho.

Analisamos a produção científica de pesquisadores de referência na educação. Temos em mente que alguns dos sujeitos podem, mesmo, ter desempenhado grande influência na configuração do subcampo, alcançando autoridade tradicional na área. Consideramos a diferenciação do grupo de 21 indivíduos em duas coortes: um grupo “A” constituído por dez pesquisadores em educação (PEA) que contavam com bolsa de produtividade de alto nível em 2010; e um grupo “B” de doze pesquisadores em educação (PEB), que acessou a mesma categoria após essa data, entre 2011 e 2014. Foi examinada a produção de 2005 a 2014 do grupo PEA e do grupo PEB.

APRESENTAÇÃO DOS RESULTADOS

Entendemos que o perfil de carreira apresentado pelos pesquisadores que fizeram parte da amostra, atende ao declarado nos critérios de um edital de uma agência financiadora como o CNPq (2015, Item 1) e seja oriundo de seu *habitus* profissional. Esse perfil pode contribuir para compor um arquétipo, um ideal do que é um pesquisador da educação, ou do que deve ser. Tal como explica Bourdieu (1996), “tendo interiorizado a lei imanente da estrutura (seu *conatus*) sob a forma

de um *habitus*, os agentes podem parecer de certo modo ausentes de sua prática, quando cumprem com as exigências da estrutura no movimento espontâneo de sua existência” (p.161). Dessa forma, quando profissionais da academia se esforçam para enquadrar-se ao que está prescrito, quando esses pesquisadores atingem um nível de referência, estão a realizar o intencionalizado pelas políticas acadêmico-científicas; talvez estejam colocando-se como um potencial exemplar de sua posição no campo, referendada pela bolsa que recebem e por sua produção e produtividade objeto da avaliação CNPq (e Capes). Ao atingir este patamar, eles materializam a ideia “pesquisador em educação”, fortalecendo-a como representação social e como medida de prestígio.

Considerando os quesitos enunciados e o objetivo deste estudo, analisamos a formação doutoral dos indivíduos selecionados. Vejam-se os Quadros 1 e 2.

Quadro 1 - Formação doutoral dos Pesquisadores PEA

Pesquisador	Local	Década de início
PEA01	Reino Unido	1980
PEA02	França	1960
PEA03	Reino Unido	1980
PEA04	Brasil (Rio de Janeiro)	1980
PEA05	Brasil (São Paulo)	1980
PEA06	França	1970
PEA07	Brasil (São Paulo)	1990
PEA08	Brasil (São Paulo)	1970
PEA09	Espanha	1960

Fonte: Elaboração dos autores com base em Plataforma Lattes, CNPq (2015)

Quadro 2 – Formação doutoral dos Pesquisadores PEB

Pesquisador	Local	Década de início
PEB01	Brasil (São Paulo)	1980
PEB02	Brasil (São Paulo)	1970
PEB03	Brasil (São Paulo)	1990
PEB04	Brasil (São Paulo)	1990
PEB05	Brasil (Rio Grande do Sul)	1980
PEB06	Brasil (São Paulo)	1970
PEB07	Estados Unidos	1970
PEB08	Brasil (Rio de Janeiro)	1970
PEB09	Brasil (São Paulo)	1980
PEB10	Brasil (Rio Grande do Sul)	1980
PEB11	Brasil (São Paulo)	1980
PEB12	Brasil (São Paulo)	1980

Fonte: Elaboração dos autores com base em Plataforma Lattes, CNPq (2015)

Encontramos, aqui, aspectos interessantes ao adotarmos a abordagem de coorte, isto é, separando os pesquisadores estudados nos grupos PEA e PEB delimitados acima. Observamos que no primeiro grupo (Quadro 1), a metade havia cursado o doutorado no exterior, entre as décadas de 1960 e 1980. No grupo PEB, apenas um pesquisador se doutorou no estrangeiro, na década de 1970. Pareceu-nos significativo que aqueles pesquisadores que constituíram a coorte mais recente fizeram seu doutorado no Brasil (portanto, uma parcela de onze sobre um total de doze), apenas três não o fizeram no estado de São Paulo. A distribuição dos pesquisadores, aliás, representa certo deslocamento do centro de gravidade do eixo Rio de Janeiro - São Paulo, ainda que com um forte vetor ligado a esse último estado.

Examinamos em seguida, a produção desses pesquisadores, segundo os dois grupos definidos, demonstrada nos veículos tradicionais de publicação científica: artigos, capítulos de livros, livros (obras integrais) e organização de livros (coletâneas) para o período de 2005-2014 e o total de publicações em suas carreiras, segundo o registrado nos Currículos Lattes. Ressalvamos que, no caso de reedições, contabilizamos apenas a edição mais atual registrada na Plataforma Lattes. As Tabelas 1 e 2, a seguir, mostram essas produções.

Tabela 1 -Artigos, capítulos e livros dos Pesquisadores PEA em dois períodos

Pesquisador	Artigos		Capítulos		Livros		Livros Organizados	
	2005-2014	Durante carreira	2005-2014	Durante carreira	2005-2014	Durante carreira	2005-2014	Durante carreira
PEA01	22	58	41	95	2	2	9	14
PEA02	25	66	23	52	4	7	0	0
PEA03	8	40	14	69	1	1	4	4
PEA04	26	97	32	77	3	5	10	16
PEA05	8	48	25	36	2	7	2	4
PEA06	24	33	64	113	9	12	14	18
PEA07	20	41	4	21	2	9	1	1
PEA08	8	61	39	82	3	9	13	13
PEA09	24	44	52	107	2	4	19	28

Fonte: Elaboração dos autores com base em Plataforma Lattes, CNPq (2015)

Tabela 2 – Artigos, capítulos e livros dos Pesquisadores PEB em dois períodos

Pesquisador	Artigos		Capítulos		Livros		Livros Organizados	
	2005-2014	Durante carreira	2005-2014	Durante carreira	2005-2014	Durante carreira	2005-2014	Durante carreira
PEB01	11	30	18	37	5	7	0	0
PEB02	11	120	18	67	5	12	0	0
PEB03	33	60	50	81	1	2	21	26
PEB04	33	77	39	51	5	13	3	4
PEB05	48	126	35	47	1	4	9	10
PEB06	26	58	51	89	2	5	10	12
PEB07	94	242	5	7	16	34	1	3
PEB08	24	49	45	67	3	3	7	8
PEB09	35	74	59	90	2	7	10	12
PEB10	36	101	70	123	2	9	19	30
PEB11	18	34	13	30	7	7	1	1
PEB12	81	116	40	51	3	4	5	9

Fonte: Elaboração dos autores com base em Plataforma Lattes, CNPq (2015)

Inicialmente, para o período 2005-2014, verificamos um maior número de artigos produzidos pela coorte PEB em relação à PEA, com médias respectivas de 37,5 e 18,3. Essa diferença não parece ser tão significativa no que tange à

produção de capítulos. Ademais, para vários pesquisadores, a produção em capítulos de livros supera a de artigos em periódicos. Também percebemos que, na soma de todos os tipos de publicações no decênio destacado, a produção do grupo PEB é mais numerosa do que a do grupo PEA, com uma média de 85,8 e 62,1 produtos, respectivamente. Evidencia-se também que há uma diferença no número de livros organizados.

Para além da produção científica, verificamos a participação dos pesquisadores em posições de chefia dentro da academia, como coordenação de programa de pós-graduação (PPG), chefia de departamento e direção de unidade acadêmica ou pró-reitoria ao longo de todas suas carreiras. Computamos também o exercício de funções ou cargos correlatos, tais como vice-coordenador, coordenador-adjunto, coordenador, subchefe, vice-pró-reitor e vice-diretor.

Tabela 3 - Anos de atuação em cargos/funções na carreira dos Pesquisadores PEA

Pesquisador	Coordenação PPG	Chefia Departamento	Direção de Unidade ou Pró-Reitoria
PEA01	14	-	5
PEA02	-	3	-
PEA03	4	6	-
PEA04	3	-	-
PEA05	-	7	5
PEA06	3	2	-
PEA07	-	3	-
PEA08	3	8	9
PEA09	-	-	-

Fonte: Elaboração dos autores com base em Plataforma Lattes, CNPq (2015)

Tabela 4 – Anos de atuação em cargos/funções na carreira dos Pesquisadores PEB

Pesquisador	Coordenação PPG	Chefia Departamento	Direção de Unidade ou Pró-Reitoria
PEB01	-	-	12
PEB02	8	-	4
PEB03	-	5	-
PEB04	7	-	5
PEB05	-	4	15
PEB06	-	3	3
PEB07	18	1	4
PEB08	5	7	-
PEB09	4	-	4
PEB10	7	-	3
PEB11	-	-	5
PEB12	18	6	-

Fonte: Elaboração dos autores com base em Plataforma Lattes, CNPq (2015)

Percebemos uma diversidade na ocupação de cargos ou funções de chefia, tanto no que diz respeito às posições ocupadas quanto ao período durante o qual os pesquisadores ocuparam tais cargos e funções. Ao mesmo tempo, as diferenças parecem não ser importantes entre os grupos PEA e PEB quando se considera o número proporcional de pesquisadores que atuaram nessas posições em cada grupo. Já com relação ao tempo dedicado a essas atividades, para a chefia de departamentos, PEA apresenta uma média de 3,2 anos, sutilmente maior em relação a 2,2, média apresentada pelo grupo PEB. Quanto à coordenação de PPGs e à direção de unidades acadêmicas e de pró-reitorias, encontramos para o grupo PEB uma média de anos de exercício que margeiam o dobro daquelas obtidas para PEA: 5,6 e 4,6 em oposição a 3 e 2,1, respectivamente.

As Tabelas 5 e 6 registram a atuação dos pesquisadores como membros de comissões em organismos estatais de fomento e regulação da pesquisa e da pós-graduação. Envolvem tanto agências estaduais quanto federais. No caso de desempenho concomitante em mais de uma instituição, somamos igualmente os períodos de exercício.

Tabela 5 - Atuação dos Pesquisadores PEA em agência de fomento ou regulação

Pesquisador	Anos
<i>PEA01</i>	13
<i>PEA02</i>	-
<i>PEA03</i>	-
<i>PEA04</i>	5
<i>PEA05</i>	15
<i>PEA06</i>	-
<i>PEA07</i>	37
<i>PEA08</i>	-
<i>PEA09</i>	-

Fonte: Elaboração dos autores com base em Plataforma Lattes, CNPq (2015)

Tabela 6 – Atuação dos Pesquisadores PEB em agência de fomento ou regulação

Pesquisador	Anos
<i>PEB01</i>	4
<i>PEB02</i>	25
<i>PEB03</i>	-
<i>PEB04</i>	12
<i>PEB05</i>	25
<i>PEB06</i>	-
<i>PEB07</i>	16
<i>PEB08</i>	5
<i>PEB09</i>	11
<i>PEB10</i>	5
<i>PEB11</i>	2
<i>PEB12</i>	7

Fonte: Elaboração dos autores com base em Plataforma Lattes, CNPq (2015)

A participação dos pesquisadores em comissões de órgãos de fomento e regulação parece ser uma tendência significativa entre aqueles que atingem o nível de referência da bolsa de produtividade de mais alto nível. Nota-se a presença de pesquisadores em múltiplas agências, ou por períodos prolongados, totalizando uma grande dedicação a esse tipo de atividade, especialmente em PEA07, PEB02

e PEB05. Como em outras categorias de análise, a mobilização é maior em PEB do que em PEA. Se neste grupo, menos da metade dos pesquisadores registra atuação nesse tipo de organismo, naquele, apenas dois pesquisadores não o fazem.

O conjunto de dados coletados, bem como a próprio processo de coleta pela análise dos currículos, permite afirmar, ainda, que, na relação entre os pesquisadores que compõem o grupo de novos classificados (identificados em nossa pesquisa em 2015) pelo CNPq e os abordados na primeira fase da pesquisa (identificados como bolsistas em 2010), há mudanças na estratégia de pontuação das atividades segundo os registros encontrados na Plataforma Lattes. Esse dado diferenciado remete à ideia de que as próprias atividades são valorizadas de forma diferente, seja por exigência de avaliações externas, seja porque o pesquisador se percebe em um cenário modificado, no qual a competitividade entre pares está mais intensamente presente. O fato é que, olhando-se desde os currículos Lattes, há mudanças sobre o modo como se é pesquisador de referência ao longo dos anos no subcampo da educação.

DISCUSSÃO DOS RESULTADOS

A análise comparativa dos currículos dos grupos de pesquisadores fez emergir algumas tendências, características gerais que passamos a comentar. Entre elas, verificamos que a produção de conhecimento registrada em publicações no período de dez anos em que concentramos a análise (2005-2014) corresponde, em muitos casos, a mais da metade da produção do pesquisador em toda a sua carreira, mesmo para aqueles pesquisadores que já eram doutores na década de 1980. Entendemos que isso ocorre por ser esse o período em que se intensificaram as políticas científicas e avaliativas, tanto em termos de incentivos quanto de sanções (CAPES, 2004; 2013). Nessa conjuntura, na medida em que houve maior exigência de produção caracterizada por contagem de publicações científicas, a estratégia de sustentar a posição apenas pela autoridade tradicional no subcampo parece relativamente menos presente ou, ao menos, faz-se acompanhar da disputa por capital científico puro e político visto por meio do aumento do número de publicações ou ocupação de espaços. Assim, conforme a avaliação foi incidindo sobre a atribuição das bolsas de produtividade, um novo perfil, de atuação mais visível em produtos, parece ter-se tornado mais saliente, como se observa na coorte PEB.

Essa observação encontra respaldo em vários trabalhos e, também, na teorização de Bourdieu (1983; 2004) acerca da competitividade no campo. Por um lado, a expansão do campo científico brasileiro e, com ele, a do subcampo da educação, aumentou o número de pesquisadores com bolsa de produtividade de

alto nível, caracterizando uma modificação horizontal nas estruturas de relações do campo. Isso fez com que o pesquisador de referência passasse a ter maior número de pares. Por outro lado, em termos verticais, a intensificação dos critérios de avaliação faz com que o pesquisador que deseja ascender à categoria precise apresentar um perfil cada vez mais competitivo com base nos critérios definidos pelos pares por meio da agência de fomento (CNPq) para o campo. Afinal, o número de bolsas de produtividade disponível é limitado e não se expande em proporção ao crescimento do campo, fazendo com que existam possibilidades limitadas para os aspirantes. Uma vez que os pesquisadores mais prestigiosos permanecem longo tempo na mesma posição, torna-se ainda mais difícil ao pesquisador médio em Educação acessar tal posição.

Outro elemento significativo nessa dinâmica concorrencial é a produção de conhecimento veiculada em publicações, especialmente de artigos em periódicos. Estamos aqui diante de uma forma de capital científico puro. Aparentemente aumentou o *quantum* de capital necessário para passar a ser considerado pesquisador de referência na área.

Com relação à atuação em posições de gestão acadêmica, os dados parecem sinalizar que, conforme os departamentos vão tornando-se instâncias mais burocráticas e a chefia de departamento se desvincula da imagem de liderança acadêmica, essa posição vai tornando-se menos atrativa como recurso de capital científico-político. O mesmo não ocorre com a coordenação de programas de pós-graduação ou com a direção de unidades acadêmicas e o pró-reitorado, posições que guardam um caráter distintivo.

Podemos ter como hipótese que a posição de coordenador de PPG, em comparação com a de chefe de departamento, guarda maior associação com o capital científico puro: a pós-graduação é o espaço mais relacionado com a pesquisa. Ela também confere maior capital científico político: os PPGs tendem a ter maior tipificação, articulação e poder no subcampo nacional da Educação do que os departamentos. De outra parte, as posições de liderança em unidades acadêmicas e pró-reitorias concedem prestígio e influência superiores aos das chefias de departamento, bem como um domínio maior sobre os recursos do campo científico no nível institucional. Assim, se consideramos que as estratégias empregadas pelos pesquisadores na constituição de suas carreiras não são apenas cálculos racionais, mas envolvem um domínio prático da lógica do campo, os diferentes perfis encontrados entre as coortes PEA e PEB permitem levantar a hipótese de modificações no habitus. Haveria padrões de comportamento e esquemas de ação diferenciados entre os pesquisadores conforme o período de acesso ao subcampo. A busca por posições no período mais recente demandaria

novas estratégias de competição, o que talvez possamos denominar o *competitio*¹ da educação, talvez um amálgama de competição com competência como o sugere o termo latino que lhe dá origem.

De todo modo, o aumento das posições de coordenação de PPG em relação à de chefia de departamento pode também ser uma repercussão de outras dinâmicas da educação superior no Brasil na última década. Mais especificamente, referimo-nos ao fato de que, na última década, proporcionalmente, a atividade pós-graduada se expandiu mais do que sua estrutura institucional, se a lemos a partir dos números de cursos *stricto sensu* e de universidades criadas no período.

Se olharmos, para além da atuação no âmbito da gestão universitária, as atividades de cunho político no interior do campo acadêmico-científico da educação, também é possível apontar transformações. As tabelas 5 e 6 sinalizam uma modificação do perfil de participação dos pesquisadores, estabelecidos e de nova geração, em agências de fomento e regulação. Entre PEB há uma maior proporção de indivíduos que tomam parte nesses organismos (dez entre doze), comparativamente aos PEA, cuja participação ficava concentrada em poucos indivíduos (quatro entre nove), sendo que três deles participaram por mais de dez anos, em agências estaduais e federais. Percebe-se, portanto, que esse tipo de participação em posições de tomada de decisão sobre política científica torna-se mais difusa.

Por um lado, isso responde ao crescimento do número de atores no campo e pode ser lido como forma de democratização na ocupação dessas posições. Por outro lado, aqueles que acessam essas posições têm um perfil mais aderente ao *competitio* em termos de produtividade, em publicações e em gestão. Eles também tendem a definir as práticas avaliativas e, com elas, o novo perfil do pesquisador em educação a ser fomentado. O terreno parece se preparar para um acirramento das exigências.

Alteram-se as condições para a produção da legitimidade no campo hoje; elas não indicam alterações na forma como o subcampo se insere no campo científica-acadêmico mais amplo. Tais mudanças guardam relação com políticas acadêmico-científicas mais amplas. Assim, sem que se avance numa maior delimitação do campo, alteram-se os indícios de estratégias de composição de capital científico para legitimação como pesquisador de destaque no subcampo da educação.

1 Competência e competição derivam da forma latina *competentia*, *competitio* – capacidade, capabilidade, aptidão, idoneidade e competição (CUNHA, 1986).

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Estamos atentos ao que reporta Caria (2014, p. 805), quando se trata de conhecimento e campo científico, ou seja,

O que decide sobre o uso que os profissionais fazem com o conhecimento abstracto é o conteúdo e o significado que lhe atribuem, ou que são constrangidos a atribuir pelo poder institucional dominante: serem instrumentos passivos de uma política ou de missões institucionais dadas, ou serem sujeitos activos, não reprodutivos, críticos da ordem institucional vigente.

Estas opções contraditórias, apontadas por Caria poderiam, no entanto, estar entranhadas nos saberes ético-profissionais dos pesquisadores. Percebemos, porém, que há um distanciamento entre aquilo que é praticado pelos pesquisadores de referência em educação no Brasil em relação ao que é exposto na teoria sociológica sobre o campo científico.

Em primeiro lugar, os dados coletados confirmam o já registrado a partir da primeira etapa da pesquisa, mas também a partir da teoria (FIORIN, 2007) com relação à tendência das ciências humanas e sociais de apresentar o conhecimento que produzem, por meio de uma distribuição de suas publicações mais em livros do que em artigos.

Em segundo lugar, quando falamos em produção do conhecimento científico em educação, o campo científico vem sempre adjetivado: acadêmico-científico. Isso responde a uma lógica mais ampla, sistêmica, do Brasil, em que a pesquisa científica é realizada quase em sua totalidade nas Instituições de Educação Superior e, dentre elas, em sua maioria, na pós-graduação das universidades. Ainda, considerando que a legislação nacional prevê apenas a atividade de pesquisa associada à docência nos planos de carreira dessas instituições, quase todos os pesquisadores em educação no Brasil são também professores. Assim, os pesquisadores, em especial do subcampo da educação, estão imersos em seu próprio objeto de estudo.

Considera-se, então, que esse subcampo acadêmico-científico é atravessado por uma racionalidade prática, uma *diferença*, ligada a um efeito imediato nas redes escolares, e essa relação com as escolas, instâncias governamentais e instâncias administrativas das instituições escolares compõem uma forma de capital simbólico própria com um valor/uma utilidade que pode ser equivalente ao que, nos outros campos, é representado pelo capital científico tradicional. Esse envolvimento também impacta uma estruturação menos rígida do campo científico, de suas

linguagens disciplinares e de seus códigos sociais, tornando-o mais permeável e menos delimitado em termos epistemológicos. Essas características, por sua vez, traduzem-se em desafios para o reconhecimento social da educação como ciência.

A análise dos dados permite afirmar que houve uma mudança na composição do capital acadêmico-científico individual dos atores, provavelmente induzida pelas políticas públicas de avaliação. A emergência de novos perfis de pesquisadores sugere a existência de uma reestruturação de regras do campo acadêmico-científico da educação. Identificamos delimitações e sinalizações sobre mudanças no interior do subcampo as quais evidenciam modificações em fatores que contribuem para a constituição da legitimidade do pesquisador de prestígio.

A ordem institucional delimitadora de campo e subcampo seria um objeto para explorações futuras, tendo por base, por exemplo, as dinâmicas de financiamento da pesquisa, na capacidade dos pesquisadores de disputar recursos, em diferentes níveis: tanto no montante da riqueza nacional que se destina à atividade científica; na distribuição desse montante entre as áreas de conhecimento; como entre os próprios indivíduos dentro de cada área ou subcampo.

REFERÊNCIAS

BARATA, Rita B. et al. The configuration of the Brazilian scientific field. **Anais da Academia Brasileira de Ciências**, Rio de Janeiro, v. 86, n. 1, p. 505-521, mar. 2014.

BECK, John; YOUNG, Michael F. D. Investida contra as profissões e reestruturação das identidades acadêmicas e profissionais. **Cadernos de Pesquisa**, São Paulo, v. 38, n. 135, p. 587-609, set./dez. 2008.

BOURDIEU, Pierre. **A Distinção**: crítica social do julgamento. Porto Alegre: Zouk, 2011.

BOURDIEU, Pierre. **Os usos sociais da ciência**: por uma sociologia clínica do campo científico. São Paulo: Unesp, 2004.

BOURDIEU, Pierre. **Intelectuales, política y poder**. Buenos Aires: Eudeba, 2000.

BOURDIEU, Pierre. **Razões práticas: sobre a teoria da ação**. Campinas: Papirus, 1996.

BOURDIEU, Pierre. O Campo Científico. In: ORTIZ, Renato (Org.). **Pierre Bourdieu**. São Paulo: Ática, 1983.

CAPES – Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior. Comissão Especial de Acompanhamento do PNPG 2011-2020 e Elaboração da Agenda Nacional de Pesquisa. **Relatório Final**: 2013. Brasília: Capes, 2013. Disponível em: <<http://capes.gov.br/images/stories/download/PNPG-Relatorio-Final-11-12-2013.pdf>>. Acesso em: 27 abr. 2016.

CAPES – Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior. **Plano nacional de pós-graduação (PNPG) 2005-2010**. Brasília: Capes, 2004. Disponível em: <https://www.capes.gov.br/images/stories/download/editais/PNPG_2005_2010.pdf>. Acesso em: 27 abr. 2016.

CAPES – Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior. **Geocapes**. Disponível em: <<http://geocapes.capes.gov.br/geocapes2/>>. Acesso em: 27 abr. 2016.

CAREGNATO, Célia Elizabete; LEITE, Denise Balarine Cavalheiro; SFREDO MIORANDO, Bernardo. **Pesquisadores e legitimidade científica no campo da educação**. Linhas Críticas, Brasília, v. 22, n. 47, p. 189-209, jan./abr. 2016.

CARIA, Telmo H. Hierarquias de conhecimento e saber profissional. **Cadernos de Pesquisa**, São Paulo, v. 44, n. 154, p. 798-826, out/dez. 2014.

CNPQ – Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico. Anexo III: Produtividade em Pesquisa – PQ. **Resolução Normativa n. 28/2015**. Brasília, 2015. Disponível em: <http://www.cnpq.br/web/guest/view/-/journal_content/56_INSTANCE_0oED/10157/2958271>. Acesso em: 27 abr. 2016.

CUNHA, Antônio Geraldo da. **Dicionário Etimológico Nova Fronteira da Língua Portuguesa**. 2. Ed. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1986.

DALBOSCO, Cláudio A. Pesquisa educacional e experiência humana na perspectiva hermenêutica. **Cadernos de Pesquisa**, São Paulo, v. 44, n. 154, p. 1028-1051, out./dez. 2014.

FARIA FILHO, Luciano Mendes de. Avaliação da pós-graduação em Educação: questões, dilemas e algumas proposições. **Educação em Foco**, Belo Horizonte, ano 19, n. 27, p. 173-205, jan./abr. 2016.

FIORIN, José Luiz. Internacionalização da Produção Científica. **Revista Brasileira da Pós-Graduação**, Brasília, v. 4, n. 8, p. 263-281, dez. 2007.

HORTA, José Silvério B.; MORAES, Maria Célia M. O sistema CAPES de avaliação da pós-graduação: da área da Educação à grande área de Ciências Humanas. **Revista Brasileira de Educação**, Rio de Janeiro, n. 30, p. 95-116, set./dez. 2005.

JAPIASSU, Hilton. **A crise das Ciências Humanas**. São Paulo: Cortez, 2013.

LEITE, Denise. Avaliação institucional, reforma e redesenho capitalista das universidades. **Avaliação**, Campinas, v. 7, n. 2, p. 29-48, 2002.

LEITE, Denise. et al. Avaliação de Redes de Pesquisa e Colaboração. **Avaliação**, Sorocaba, v. 19, n. 1, p. 291-312, mar. 2014.

KUENZER, Acácia Z.; MORAES, Maria Célia M. Temas e tramas da pós-graduação em Educação. **Educação e Sociedade**, Campinas, v. 26, n. 93, p. 1341- 1363, set./dez., 2005.

SETTON, Maria da Graça Jacintho. A teoria do habitus em Pierre Bourdieu: uma leitura contemporânea. **Revista Brasileira de Educação**, Rio de Janeiro, n. 20, p. 60-70, maio-ago. 2002.

RISTOFF, Dilvo; BIANCHETTI, Lucídio. A pós-graduação e suas interlocuções com a educação básica: (des)encontros históricos e manutenção do apartheid socioeducacional. **Avaliação**, Sorocaba, v. 17, n. 3, p. 787-824, nov. 2012.

CÉLIA ELIZABETE CAREGNATO possui Mestrado em Ciência Política pela UFRGS (1992) e Doutorado em Educação pela UFRGS (2004). É professora associada na Universidade Federal do Rio Grande do Sul, membro do corpo permanente do Programa de Pós-Graduação em Educação da mesma Universidade, sendo também membro da Comissão Coordenadora do Programa

(2017-2019). Pesquisa e orienta pesquisas, a partir da Sociologia da Educação, sobre temas da educação superior e da educação de nível médio. Também trabalha com aspectos sociológicos e educacionais no âmbito do ensino de Sociologia. E-mail: celia.caregnato@gmail.com

BERNARDO SFREDO MIORANDO é Mestre em Educação. Doutorando no Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (PPGEdu/UFRGS), Porto Alegre, Rio Grande do Sul, Brasil. Membro do Grupo de Pesquisa Inovação e Avaliação na Universidade (InovAval). E-mail: bernardo.sfredo@gmail.com

DENISE LEITE é Doutora em Ciências Humanas. Professora Permanente do Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (PPGEdu/UFRGS), Porto Alegre, Rio Grande do Sul, Brasil. Membro do Grupo de Pesquisa Inovação e Avaliação na Universidade (InovAval). Bolsista de Produtividade CNPq. E-mail: denise.leite@pq.cnpq.br

*Recebido em maio de 2017
Aprovado em outubro de 2017*

Políticas de Accountability na gestão educacional do estado de Pernambuco – Brasil

Accountability policies in the educational management of the state of Pernambuco – Brazil

Políticas de Accountability en la gestión educativa del estado de Pernambuco – Brasil

PROCIANA FERREIRA DA SILVA
EDNA GUSMÃO DE GÓIS BRENNAND

Resumo: A pesquisa tem como objetivo analisar as estratégias de implantação do modelo de *accountability* implantadas no sistema de gestão da rede de ensino básico da Secretaria de Educação do Estado de Pernambuco - Brasil e se essa política favorece mecanismos de gestão democrática. O estudo é de natureza exploratória, realizado através da técnica de pesquisa documental. Os resultados apontam que o modelo de *accountability* implantado é constituído por mecanismos de controle e monitoramento alinhados à disputa entre países europeus e norte-americanos por lugares competitivos no mercado global.

Palavras-chave: Políticas educacionais. Democracia. Gestão. *Accountability*.

Abstract: This research aims to analyze the implementation strategies of the accountability model implemented in the system of management of the basic education network of the State of Pernambuco - Brazil Education Department, and if this policy favors mechanisms of democratic management. The study is exploratory in nature, carried out through the documentary research technique. The results indicate that the accountability model implemented consists of control and monitoring mechanisms aligned to the dispute between European and North American countries for competitive places in the global market.

Keywords: educational policies; democracy; management. *accountability*.

Resumen: La investigación tiene como objetivo analizar las estrategias de implementación del modelo de *accountability* implementado en el sistema de gestión de red de la escuela primaria de la Secretaría de Educación del Estado de Pernambuco – Brasil, y si esta política favorece a los mecanismos de gestión democrática. El estudio es de naturaleza exploratoria, realizado por la técnica de investigación documental. Los resultados muestran que el modelo de *accountability* implantado se constituye por mecanismos de control y supervisión junto a la disputa entre los países europeos y norteamericanos por lugares competitivos en el mercado mundial.

Palabras clave: políticas educativas. Democracia. Gestión. *accountability*.

INTRODUÇÃO

Nas duas últimas décadas, os chamados Estados-Nações têm sido, sob diversos aspectos, questionados em função das políticas globais e das realidades internacionais emergentes. Para compreender a crise desses estados, é preciso desvendar as relações, os processos e as estruturas que transcendem o Estado-Nação, desde os subalternos aos dominantes. A soberania do Estado-Nação, além de limitada, está, também, abalada em sua base, uma vez que o princípio da maximização da acumulação do capital enquanto modo de produção e processo civilizatório cria e recria o Estado-Nação, onde é o princípio da soberania que define sua essência no âmbito das configurações e movimentos da sociedade global.

Nesse contexto, a crise da democratização do Estado tornou-se tema central na teoria política contemporânea. O enfrentamento das contradições estruturais expressam-se na corrupção, no enfraquecimento da densidade eleitoral e no crescimento da violência e da pobreza. As contradições estruturais existentes nas formas de democracia contemporâneas fizeram surgir diferentes concepções de reformas do Estado. A literatura especializada sobre a crise do Estado-Nação apresenta, em seus debates, pontos de discordância quanto às características e nuances diferenciadas em várias regiões do planeta; entretanto, apresenta um ponto de interseção importante. A democratização do Estado-Nação demanda o aprofundamento da compreensão de modelos de gestão. Entre muitos apresentados e amplamente utilizado em diversos setores do mercado está o modelo denominado *accountability* entendido como a necessidade do Estado de prestar contas de suas ações à sociedade, criando mecanismos democráticos de participação (BROOKE, 2006).

A utilização do modelo de *accountability* como resultado dos modelos democráticos chega também ao campo educacional, porquanto a disputa entre os países por lugares competitivos no mercado global levou os governos a se preocuparem com os resultados dos seus sistemas escolares. A necessidade de mais informações sobre esses resultados tem sido respondida pela implementação de políticas de *accountability*, ou seja, de responsabilização “mediante as quais se tornam públicas as informações sobre o trabalho das escolas e consideram-se os gestores e outros membros da equipe escolar como corresponsáveis pelo nível de desempenho alcançado pela instituição” (BROOKE, 2006).

As políticas de avaliações que têm marcado o campo da educação, em especial nas instituições educativas públicas, são construídas a partir do discurso de que compete ao Estado oferecer uma educação de boa qualidade acompanhada do controle social e da responsabilização. A institucionalização da avaliação como

política de Estado resultou de um extenso processo de estudos e de experiências desenvolvidas tanto no Brasil quanto em outros países. Os primeiros estudos internacionais que visavam a estabelecer comparações entre os resultados obtidos por estudantes de diversos países submetidos a um mesmo teste foram desenvolvidos através do Programme for International Student Assessment (PISA)¹ e coordenados pela Organização de Cooperação e de Desenvolvimento Econômico (OCDE)² (HORTA NETO, 2007).

Assim, o artigo tem como objetivo analisar a experiência do modelo de *accountability* em Pernambuco para oferecer subsídios aos debates sobre modelos de gestão adequados à realidade da qualidade da escola brasileira. Registra, através de análise realizada em documentos oficiais a política educacional do estado. Sintetiza as estratégias de *accountability* implantadas na rede de ensino estadual de Pernambuco, e discute se esse modelo favorece mecanismos de gestão democrática que ampliem os espaços de participação e a institucionalização de experiências participativas e de empoderamento de todos os envolvidos no processo educativo.

ASPECTOS METODOLÓGICOS DA PESQUISA

O objetivo da pesquisa foi analisar se as estratégias de *accountability* implantadas no sistema de gestão da rede de ensino básico da Secretaria de Educação do Estado de Pernambuco-Brasil a partir do ano de 2007, e verificar se essas favoreceram mecanismos de gestão democrática, espaços de participação, experiências participativas e de empoderamento. O campo empírico foi constituído por Decretos, Leis, Boletins Técnicos, Cartilhas, Relatórios, Notas Técnicas e Programas publicados e acessíveis via internet, que sintetizam a Implantação da Política Estadual para a Educação Básica. A análise documental foi realizada tomando-se como matriz conceitual os mecanismos apontados pela literatura especializada sobre o modelo de *accountability* para verificar se os mesmos influenciaram o sistema de gestão de ensino das escolas da Educação Básica do estado de Pernambuco. O sistema é gerido pela Secretaria de Educação

1 O Programa Internacional de Avaliação de Alunos (PISA) é um estudo internacional trienal, cujo objetivo é avaliar os sistemas de educação em todo o mundo, para testar as habilidades e os conhecimentos dos alunos de 15 anos de idade. Até essa data, os estudantes, que representam mais de 70 economias, têm participado da avaliação. Os resultados mais recentes publicados são da avaliação de 2012 (OCDE, 2015a).

2 A Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE) é uma organização internacional, composta por 34 países (Austrália, Áustria, Bélgica, Canadá, Chile, República Checa, Dinamarca, Estônia, Finlândia, França, Alemanha, Grécia, Hungria, Islândia, Irlanda, Israel, Itália, Japão, Coreia, Luxemburgo, México, Holanda, Nova Zelândia, Noruega, Polónia, Portugal e República Eslovaca), com sede em Paris, na França (OCDE, 2015b).

e Esporte desse Estado, que se subdivide em 16 Gerências Regionais de Educação - GREs – que aglutinam um grupo de escolas de determinada região geográfica do Estado.

O BRASIL E A IMPLANTAÇÃO DE UM SISTEMA DE AVALIAÇÃO EM LARGA ESCALA

A discussão em torno da implantação de um sistema de avaliação em larga escala no contexto brasileiro ocorreu, inicialmente, na reforma empreendida na década de 30, sem mudanças significativas até a década de 80. O discurso de que o Brasil necessitava de uma política de garantia de acesso e permanência e uma escola de boa qualidade foi anunciado na Constituinte de 1988, cujos artigos 206 e 209 associam a “garantia de um padrão de qualidade” da educação a um Sistema de Avaliação e que a avaliação da qualidade pelo poder público aparece como condição da concessão do ensino livre à iniciativa privada.

A partir de 1990, o Sistema Brasileiro de Avaliação da Educação Básica (SAEB) propõe um conjunto de avaliações em larga escala, desenvolvido visando a criar mecanismos para formular, reformular e monitorar as políticas públicas no sentido de contribuir para a melhora da qualidade do ensino brasileiro. Até o ano de 1993, o SAEB apresentou sob a forma de amostragem composta pelas escolas que ofertavam a 1^a, a 3^a, a 5^a e a 7^a séries do Ensino Fundamental das escolas públicas da rede urbana as avaliações em larga escala mais importantes. Os estudantes também foram avaliados em Língua Portuguesa, Matemática e Ciências, e a 5^a e a 7^a séries foram avaliadas em redação. A partir do ano de 1995, a metodologia de construção do teste e da análise de resultados mudou e passou a ter como aporte teórico a Teoria de Resposta ao Item (TRI)³, metodologia por meio da qual se podem comparar os resultados das avaliações ao longo do tempo (BRASIL, 2015b).

No ano de 2005, o SAEB passou por uma reestruturação, através da Portaria Ministerial nº 931, de 21 de março de 2005, quando passou a compor-se por duas avaliações: a Avaliação Nacional da Educação Básica (ANEB) e a Avaliação Nacional do Rendimento Escolar (ANRESC), conhecida como Prova Brasil. Em 2013, é criada a Avaliação Nacional da Alfabetização (ANA) através da Portaria nº 482, de 7 de junho de 2013. A ANEB e a ANRESC - Prova Brasil - são realizadas bianualmente, enquanto a ANA, anualmente. A ANA é uma

3 A TRI é um conjunto de modelos matemáticos que procuram representar a probabilidade de um indivíduo dar certa resposta a um item como função dos parâmetros do item e da habilidade (ou habilidades) do respondente. Essa relação é sempre expressa de tal forma que quanto maior a habilidade maior a probabilidade de acerto no item (Andrade; Tavares; Valle, 2000).

avaliação “censitária, que envolve os alunos do 3º ano do Ensino Fundamental das escolas públicas, com o objetivo principal de avaliar os níveis de alfabetização e de letramento em Língua Portuguesa, alfabetização matemática e as condições de oferta do Ciclo de Alfabetização das redes públicas”. Já em 2007, o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB), criado pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP), passa, também, a compor esse sistema de avaliação, com o objetivo de monitorar o andamento das políticas públicas pela análise combinada do desempenho dos alunos nos exames Prova Brasil e SAEB e das taxas de aprovação de cada escola (BRASIL, 2015a).

A REFORMA EDUCACIONAL NO ESTADO DE PERNAMBUCO

A globalização, como fenômeno multidimensional, obedece a decisões de natureza econômica e política, através das quais influencia direta ou indiretamente diversas nações. Sabe-se que a economia não se move mecanicamente, porque depende da complexa relação das forças políticas que se estruturam em âmbito internacional. Desse modo, alguns padrões e valores socioculturais característicos da ocidentalidade, principalmente a forma europeia e a norte-americana, passaram a influenciar as formas de sociedade em escala global. Isso expressa o vaivém do processo histórico-social da ocidentalização ou modernização do mundo. Ela está na base de muitos estudos, debates, prognósticos, práticas e ideais relativos à mundialização. As políticas de ‘modernização’ e ‘racionalização’, assim como as de ‘desregulação’, ‘desestatização’ e ‘liberalização’, preconizadas pelo Fundo Monetário Internacional- FMI e pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento (BIRD, juntamente com as corporações transnacionais, em geral orientadas pelo neoliberalismo, podem criar condições de se realizar o excedente econômico. A expressão ‘planejamento’ nem sempre está explícita, mas as políticas e as diretrizes, ou os diagnósticos e os prognósticos das organizações multilaterais e das corporações, destinam-se a orientar e a disciplinar o uso de recursos, a modernização de instituições e a racionalização de mentalidades e de práticas, a fim de aperfeiçoar e dinamizar a produtividade e a lucratividade (IANNI, 2001).

No Brasil, essas reformas aconteceram por volta da década de 90, com a finalidade de transformar a administração burocrática em gerencial. Segundo Bresser Pereira (2006b, p. 21-22), essa reforma teria o objetivo de possibilitar “uma administração pública moderna e eficiente, compatível com o capitalismo competitivo [e seria, portanto], necessário flexibilizar o estatuto da estabilidade dos servidores públicos de modo a aproximar os mercados de trabalho público e privado”. Podemos dizer, grosso modo, que a globalização é “um processo civilizatório que invade todo o globo, envolve o intercâmbio universal e cria as

bases de um novo mundo, influenciando, destruindo ou recriando outras formas sociais de trabalho e vida, outras formas culturais e civilizatórias” (IANNI, 2001, p. 201).o contexto das preconizadas reformas, no ano de 2006, o Ministério da Educação (MEC), através do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP), apresentou ao governo de Pernambuco o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB), segundo o qual o Estado estava com o pior índice, na 5ª e na 8ª séries, em relação aos demais estados brasileiros. Apresentava um alto percentual de defasagem idade-série, elevados índices de evasão e de repetência e altas taxas de analfabetismo. Na tentativa de corrigir esses índices, em 2007, é implantado um modelo de gestão de educação baseada em resultados e se desenvolvem diretrizes, estratégias e planos operativos nas áreas de Saúde, Segurança Pública e Educação. Na área da Educação, foi implantado o Programa de Modernização da Gestão: metas para a Educação - PMGE-ME, apoiado pelo Instituto de Desenvolvimento Gerencial (INDG), órgão que presta consultoria à Gestão Empresarial no Brasil, que foi premiado pela Organização das Nações Unidas (ONU) Esse modelo de gestão tem como foco a política de responsabilização educacional, que estabelece responsabilidades no âmbito das escolas, das Gerências Regionais e da Secretaria de Educação. As estratégias de responsabilização se efetivam ao serem estabelecidas as metas anuais por escola, a partir do Índice de Desenvolvimento de Pernambuco (IDEP) e a implantação do bônus por desempenho educacional (BDE) (PERNAMBUCO, 2012a). O novo modelo gerencial em implantação requer mais responsabilidade dos serviços por parte dos gestores e, conseqüentemente, o uso de estratégias que envolvam mais participação dos cidadãos na cobrança por boa qualidade nos serviços públicos. Isso nos remete ao conceito de accountability que vem sendo amplamente utilizado na Inglaterra e nos Estados Unidos como forma de os cidadãos controlarem os serviços públicos (CASTRO, 2008).

Os documentos base sobre a reforma mostram claramente que a categoria ‘reforma’ se apresenta associada a ‘melhoria’. Aparece relacionada à melhoria do processo

ensino-aprendizagem, a partir dos indicadores educacionais, acompanhado de um discurso de promoção da qualidade social da educação e quando vem associada a ‘mudança’, apresenta-se nos documentos vinculadas ao modelo de gestão implantado pelo Estado (PERNAMBUCO, 2002, 2007, 2008, 2011?, 2012d, 2013, 2014, 2015a?, 2015b?, 2015c?)

Foi possível perceber, que a reforma empreendida no campo educacional no estado de Pernambuco vem fortalecer o discurso empreendido na década de 90 e defendido, principalmente, por Bresser Pereira (2002, 2005, 2006a, 2006b, 2006c, 2013a, 2013b) de que o Estado deveria adequar-se ao contexto globalizado,

do qual deveria adotar um modelo de gestão gerencial baseado na descentralização, no controle de resultados, na competição e no controle social. Isso é evidenciado nos documentos (PERNAMBUCO, 2008a, 2012d, 2013, 2014) onde fica explícito que o Estado entende a melhoria do processo de ensino-aprendizagem como o alcance de indicadores de resultados pré-estabelecidos, o planejamento voltado para a avaliação, o resultado, o monitoramento e o controle são característicos da abordagem administrativa gerencial, o que indica uma adequação do sistema educacional para o atendimento às demandas criadas pelo acirramento do capital.

Assim, ficam claros os sinais de que ocorreu e/ou está a ocorrer, a partir da implantação da “reforma” da gestão educacional em Pernambuco, uma modificação na orientação das tarefas do Estado e no reconhecimento de que a burocracia estatal está a caminhar para o modelo gerencial de gestão orientado para o atendimento dos cidadãos-clientes. Diante disso, coube-nos examinar a categoria ‘Estado’, visto que a reforma se deu na estrutura estatal visando a melhorar o serviço público, no caso aqui estudado. De acordo com Afonso (2009c) “o Estado não pode deixar de ser integrado como um elemento chave na análise das políticas educativas, [pois][...]o Estado e o modo como esse funciona não é condição indispensável para problematizar a função da escola e da educação” (p. 95-98). No exame dos documentos, a categoria ‘Estado’ aparece nos achados como forma organizacional, como entidade que tem poder soberano para governar um povo em uma área territorial delimitada. Neles, seu papel é apresentado como garantidor do bem-estar social. No entanto, todo o planejamento educacional pauta-se na eficiência e eficácia, com vistas às necessidades do mundo globalizado que são características do Estado Neoliberal.

Em 2007, o estado de Pernambuco vivia uma *crise* de racionalidade administrativa, evidenciada pelo fato de seu sistema de ensino encontrar-se com os piores resultados do IDEB no Brasil. Isso provocou um questionamento sobre a qualidade da escola pública pernambucana o que obrigou a redefinição dos propósitos da educação no Estado. É colocada em pauta uma ‘modernização’ do modelo de gestão educacional, apoiado, fundamentalmente, em estratégias administrativas, a fim de se expandir e reorganizar o sistema educativo, com a preocupação de elaborar uma política educacional voltada para o atendimento dos interesses econômicos, quando foi implantado um sistema de gerenciamento da educação que tem como base a avaliação, o monitoramento e a pactuação de metas.

A descrença no sistema educativo vivenciada naquele momento reflete a *crise de legitimidade*, que teve como foco o discurso de uma educação de boa qualidade social pontuada como acesso, permanência e formação plena do aluno e pautada nos princípios de inclusão e cidadania. Esse discurso veio na tentativa

de restabelecer a legitimidade do Estado para atender aos propósitos pretendidos pela sociedade e as instituições educacionais. Desse modo, evidencia-se a *crise de motivação* anunciada por Habermas (1980), a qual tende a estimular mudanças nas políticas educativas e, sobretudo, as voltadas a introduzir formas de avaliar a partir de matrizes curriculares previamente estabelecidas nos sistemas de ensino. Essas avaliações são consideradas como forma de promover a motivação dos alunos e o desenvolvimento do Estado. Isso, mais uma vez, caracteriza a estreita ligação entre as reformas educacionais e os interesses econômicos internacionais, além de ser um equívoco o entendimento de que a motivação independe das discussões (legitimidade) sobre como os conteúdos estudados podem promover a aprendizagem significativa para o aluno.

É nesse contexto que surge o Estado-avaliador que, segundo Afonso (2001, 2009c, 2012), expressa o *ethos* competitivo que admite a lógica de mercado, através da importação do modelo de gestão do setor privado que dá ênfase a resultados. Assim, a avaliação aparece como pré-requisito para a implantação desses mecanismos de gestão. Isso se justifica porque, conforme estamos vivenciando no acompanhamento dos níveis da educação nacional, é necessário criar e manter altos padrões de inovação científica e tecnológica para enfrentar a competitividade internacional e estabelecer objetivos claros e bem definidos por meio dos quais se possam medir os indicadores e as performances dos sistemas educacionais. Como se verifica nessas argumentações, as crises educacionais e, conseqüentemente, as reformas educacionais para sanar essa crise, mantêm ligação direta com as condições e as conseqüências do funcionamento do sistema econômico.

O MODELO DE *ACCOUNTABILITY* NO SISTEMA EDUCACIONAL DE PERNAMBUCO

A análise documental permitiu perceber que os objetivos educacionais propostos para o estado de Pernambuco, foram traçados para desenvolver atividades, com o fim de formar cidadãos capazes de responder às necessidades do sistema econômico, distanciando-se de sua função primordial que é a de formar sujeitos autodeterminados. A escola se constitui em um espaço de construção dos saberes capazes de contribuir para a democratização da sociedade. A realidade vivida por seus integrantes deve ser exposta à crítica, para que, através de argumentações fundamentadas, deem significado ao papel da educação na formação de sujeitos críticos e argumentativamente competentes. Ações elaboradas a partir do entendimento e do consenso podem transformar a escola em um espaço competente na formação de sujeitos autônomos e socialmente

responsáveis. Para isso, é imprescindível que sejam construídas práticas de gestão articuladas pelo entendimento e pelo consenso, a fim de promover um ambiente favorável à participação e à democratização. Com base nesse pensamento, foi oportuno analisar a categoria ‘gestão’, no sentido de se compreender o modelo implantado. Na exploração dos documentos base, constatamos que o sistema educacional de Pernambuco adota o modelo de gestão por resultados, tendo como base o “planejamento estratégico, a responsabilização e o monitoramento - controle” (PERNAMBUCO, 2002, 2007, 2008a, 2012d, 2013, 2014) Não há evidências claras de que esse modelo tenha sido debatido nem com a população nem com atores escolares. O Estado ainda entende que a cultura democrática e de participação pode ser consolidada a partir de diagnóstico, planejamento e gestão. Nesse sentido, Habermas (1997b) assevera que somente através da institucionalização de esferas públicas competentes e capazes de provocar deliberações e tomadas de decisões pautadas pelo agir comunicativo é que se constituem processos democráticos e, portanto, uma gestão democrática da educação.

A partir desse entendimento, podemos inferir que, no contexto educacional pernambucano, utilizam-se questionários, para traçar o perfil de estudantes e de servidores bem como avaliações, para ‘medir’ a aprendizagem dos alunos. Para conceber a gestão como um agir comunicativo, é necessário que a coordenação da ação comunicativa dentro da instituição ocorra de modo a possibilitar que os envolvidos se coloquem através do diálogo e do entendimento. Foi constatado nos documentos que todos os gestores escolares de Pernambuco assinam, no início do ano escolar, um termo de compromisso em que se comprometem a alcançar metas preestabelecidas para suas escolas (PERNAMBUCO, 2012d, 2013, 2014). Desse modo, anulam-se as características próprias da esfera pública, onde a comunicação de temas, as tomadas de decisão, as opiniões, a sistematização e a condensação dos fluxos comunicacionais se convertem em opiniões públicas organizadas em temas específicos. Nesse sentido, “vislumbramos um modelo de gestão educacional que considera as potencialidades inerentes ao ser humano, voltadas para a comunicação e para a integração, criando oportunidades para que todos tenham direito de exercitar a fala, a crítica, a argumentação e de decidir sobre o projeto educativo institucional” (BRENNAND; BIZERRA, 2012, p. 22).

Nos documentos assinalados no item 2, buscamos identificar o modelo de democracia orientado para a gestão. Observamos que o modelo de democracia que prevalece nos achados é o liberal, porém de modo implícito, porque vimos, até aqui, que todos os processos de reforma educacional que houve em diversos países, inclusive no Brasil, foram influenciados pelos organismos internacionais característicos do contexto globalizado. E essas reformas surgiram para atender às

necessidades do Estado Liberal. De acordo com a concepção liberal, o processo democrático tem a responsabilidade de projetar o Estado para atender aos interesses da sociedade. “De um lado, está o Estado como aparato da administração pública e, de outro lado, a sociedade organizada segundo as determinações do mercado” (BIZERRA, 2008, p. 120-121). De acordo com Habermas, o centro do modelo liberal não é a autodeterminação democrática de cidadãos deliberantes, mas sim, a normatização jurídico-estatal de uma sociedade econômica cuja tarefa é garantir um bem comum entendido de forma apolítica, pela satisfação das expectativas de felicidade de cidadãos produtivamente ativos. (HABERMAS, 2006b).

O MODELO DE ACCOUNTABILITY IMPLANTADO

De todos os grupos de documentos analisados, a categoria ‘*accountability*’ apresenta apenas uma ocorrência. Aparece com tradução literal como ‘responsabilização’. Entretanto os mecanismos de controle apontados mostram claramente os mesmos do modelo e as diretrizes fazem referências às medidas tomadas pelo governo federal e pelos modelos já implantados em outros países e em estados brasileiros. Reforçam as palavras de Afonso (2009c, p. 64) de que a utilização de testes standardizados, a crescente dependência das agências governamentais em relação à recolha e à análise de dados sobre o desempenho das escolas, a intensificação dos esforços para ligar a educação escolar às necessidades da indústria e a alteração nas expectativas em relação a avaliação educacional, são os resultados previsíveis desse movimento de globalização. Consta dos documentos que a escola deve voltar-se para atingir os objetivos do sistema de ensino. Parece ser levada a agir em mão dupla, pois, ao mesmo tempo em que elabora e põe em prática uma proposta pedagógica orientada para o desenvolvimento de cidadãos autodeterminados, atende aos interesses do Estado liberal em atingir resultados preestabelecidos. Essas constatações reforçam o pensamento de Afonso (2009c), quando afirma que modelos de responsabilização transformam-se em modelos tecnocráticos mais preocupados com os meios do que com os fins da educação. Partindo do entendimento de Afonso (2001, 2009a, 2009b, 2009b, 2010a, 2010b, 2010c, 2012) entendemos que o modelo de *accountability*, está associado às três dimensões - avaliação, responsabilização e prestação de contas.

A avaliação pode ser utilizada para diversos objetivos e funções. Nesse sentido, é condição *sine qua non* para o desenvolvimento de processos de prestação de contas e responsabilização (*accountability*). No entanto, deve-se verificar a que interesses serve e como é representada, pois é influenciada por forças políticas e tem efeitos políticos (AFONSO, 2009a, 2009c). A partir dos achados e tendo como referência o pensamento de Afonso (2009c) e Horta Neto (2010), podemos

afirmar que o estado de Pernambuco tem um sistema próprio de avaliação - o SAEPE - e que o tipo de avaliação implantado é criterial ou somativo, com base em testes estandardizados, porque a avaliação é vista como um indicador que pode ser aferido através de resultados quantificáveis, com matrizes curriculares pré-estabelecidas. Entendemos, também, que essas avaliações servem ao objetivo de coleta de informação sobre o sistema educativo do estado. Assim, através da avaliação criterial, podem estar sendo introduzidos efeitos de mercado no sistema educativo, utilizados como mecanismo de controle do Estado “[...] [e], por conseguinte [...] a centralização curricular” (AFONSO, 2009c, p. 36). Na tentativa de evitar essa situação, o estado de Pernambuco parece desenvolver ações voltadas àquelas escolas que por não atingirem as metas previstas “receberão reforço técnico, pedagógico e estrutural” (PERNAMBUCO, 2012d), com o objetivo de se reenquadrarem nos critérios pré-estabelecidos. Além das avaliações, aplica questionários aos alunos, aos professores e aos gestores a fim de traçar seu perfil socioeconômico. Horta Neto (2010) adverte que os fatores levantados nesses testes não influenciam os resultados dos estudantes, mas podem servir como fonte de informação para que o governo desenvolva ações voltadas à intervenção nas áreas prioritárias, visando a promover melhorias no ensino.

O modelo de *accountability* (responsabilização) implantado no sistema de gestão da rede obedece a parâmetros idealizados em outros países, como Portugal e EUA. Esse modelo é baseado em objetivos educacionais com metas pré-estabelecidas, sistema próprio de avaliação, política de incentivos e sistema de monitoramento. Outra inferência possibilitada pelos achados é que a responsabilização é feita depois de assinado o termo de compromisso, que coloca professores, gestores, alunos e suas famílias como responsáveis pelos resultados educacionais. Porém, esse termo é firmado e assinado apenas entre a Secretaria de Educação e os(as) diretores(as) escolares (Afonso, 2001, 2009a, 2009b, 2009c, 2010a, 2010b, 2010c, 2012). O diretor e/ou a escola são apontados como os principais responsáveis pelos resultados, enquanto o Estado apresenta-se como corresponsável. Isso mostra uma inversão de papéis, pois o Estado, como provedor ou garantidor do bem-estar social, é que deveria ser o principal responsável, e não, as escolas. É notório que o modelo de responsabilização (*accountability*) implantado ocorreu de forma impositiva através de leis e decretos.

Com base nos achados depreendemos que o modelo apresenta o pilar da prestação de contas tendo como base a transparência e a informação, porquanto são divulgados periodicamente boletins com informações sobre o sistema. Isso atesta o pensamento de Afonso (1999, 2001, 2009a, 2009b, 2009c, 2010a, 2010b, 2010c, 2012) e Shedler; Diamond; Platiner (1999), quando afirmam que a *accountability* é formada por três pilares: a responsabilização, a prestação de contas

– em que a produção de informações, argumentações e justificações tem papel estruturante - e a avaliação, feita durante o processo de autoavaliação (ou avaliação *ex-ante*) e durante o processo de avaliação externa (ou avaliação *ex-post*).

Sobre essa questão, cabem algumas observações, já que o estado de Pernambuco afirma estar promovendo transparência e prestação de contas, ao informar à comunidade escolar e à sociedade em geral os resultados escolares. No entanto, essa atitude é questionável, pois não se promovem ações democráticas de gestão apenas com a publicização de resultados. É necessária a participação dessa comunidade nos momentos de deliberações e tomadas de decisões a respeito de seus anseios e suas necessidades e na elaboração dos objetivos educacionais, do currículo, da proposta pedagógica, enfim, do modelo de escola e, conseqüentemente, de educação que essa comunidade almeja. O Estado, através da Secretaria de Educação, coloca-se na posição de monitorar, o que, mais uma vez, fortalece o paradigma burocrático administrativo de Estado-regulador. Verificamos que, no sistema, são imputadas sanções ou recompensas para as escolas - e, conseqüentemente, para seus servidores - a partir dos resultados nas avaliações externas. Os servidores das escolas que alcançarem a partir de 50% das metas previstas são compensados com bônus salarial. Além dessa premiação, são elaborados *rankings* escolares, em que são expostos os resultados das escolas a partir dos testes realizados. Afonso (2010b) chama atenção para a divulgação e os efeitos dos *rankings* escolares, pois, se eles podem ser interpretados no âmbito das escolas para fins pedagógicos, no sentido de melhorar o ensino, também entando pressionam e reconfiguram as funções dos professores, visto que seu desempenho está associado aos resultados e às performances dos alunos.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A reforma empreendida no campo educacional desse estado tem como modelo as reformas empreendidas na década de 90 e defendidas, principalmente, por Bresser Pereira (2002, 2005, 2006a, 2006b, 2006c, 2007, 2013), de que o Estado deveria modificar, a burocracia estatal e adotar um modelo gerencial orientado para o atendimento dos cidadãos (clientes). A gestão da rede de ensino básico adota o modelo de gestão por resultados, tendo como base o planejamento estratégico, a responsabilização e o monitoramento (controle), evidenciando a quase ausência do entendimento de que a escola é uma *esfera pública* formal, capaz de produzir espaços de fala e construção de consensos pela via do entendimento.

O modelo de democracia que prevalece no sistema é o liberal, apesar de ser possível registrar uma preocupação com a implantação de processos democráticos, no entanto, eles ainda são insuficientes e estão restritos ao

ambiente escolar. A rede de ensino tem um sistema próprio de avaliação - Sistema de Informações de Educação em Pernambuco (SAEPE) - e o tipo de avaliação implantado em seu sistema educacional é o criterial ou somativo, com base em testes estandardizados. A avaliação também é vista como um indicador que pode ser aferido mediante resultados quantificáveis, através de matrizes curriculares pré-estabelecidas, e serve ao objetivo de coletar informações sobre o sistema educativo do Estado. O modelo de responsabilização (*accountability*) implantado no sistema da rede apresenta o pilar da prestação de contas, cuja base são a transparência e a informação, pois periodicamente são divulgados boletins com informações sobre o sistema educacional e os *rankings* escolares em que são expostos os resultados das escolas a partir dos testes realizados. Nesse sistema, são imputadas sanções ou oferecidas recompensas às escolas – e, conseqüentemente, a seus servidores – de acordo com os resultados nas avaliações externas.

Por fim, alertamos, para a forma e o conteúdo das reformas empreendidas na gestão educacional no geral. Pois, de acordo Diane Ravitch (2011) as atuais reformas colocam a educação pública em perigo. A autora, ao rever suas posições quanto às reformas educacionais admite que as soluções de mercado não estão alcançando as melhorias esperadas no desempenho dos alunos. O foco das atuais reformas restringe-se à responsabilização baseada em testes, ignorando preocupações essenciais sobre qual educação se espera e como fazer para melhorar as escolas públicas que enfrentam dificuldades. Ao invés de lidar com esses problemas espinhosos, parece mais fácil entregar a administração das escolas à iniciativa privada, sob o argumento de que ela fará melhor do que a administração pública, engessada e ineficaz.

É importante assinalar que o estudo apresenta achados que precisam de aprofundamento que podem ser realizados em estudos futuros. Apresenta limitações em função da necessidade de abarcar outras análises de dimensões a serem exploradas, da grande quantidade de documentos disponíveis e do tempo necessário para analisá-los.

REFERÊNCIAS

AFONSO, Almerindo Janela.. Para uma conceitualização alternativa de accountability em educação. **Educ. Soc.**, Campinas,v. 33, n. 119, p. 471-484, jun. 2012.

_____. Políticas educativas e autoavaliação da escola pública portuguesa: apontamentos de uma experiência. **Estudos em avaliação educacional**, São Paulo, v. 21, n. 46, p. 343-362, 2010a.

_____. Gestão, autonomia e *accountability* na escola pública portuguesa: breve diacronia. **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação**. Porto Alegre, v. 26, n. 1, p. 13-30, 2010b.

_____. Um olhar sociológico da *accountability* em Educação. In: ESTEBAN, Maria Teresa; AFONSO, Almerindo Janela (orgs.). **Olhares e interfaces: reflexões críticas sobre a avaliação**. São Paulo, Cortez: 2010c.

AFONSO, Almerindo Janela. Políticas avaliativas e *accountability* em educação: subsídios para um debate iberoamericano. **Sísifo: Revista de Ciências da Educação**, Lisboa, n. 9, p. 57-70. 2009a.

_____. Nem tudo o que conta é mensurável ou comparável: crítica à *accountability* baseada em testes standardizados e rankings escolares. **Revista Lusófona de Educação**, Lisboa, n. 13, p. 13-29, jul. 2009b.

_____. **Avaliação educacional: regulação e emancipação**. 4ª Edição, São Paulo: Cortez, 2009c. avaliação

_____. Reforma do Estado e políticas educacionais: entre a crise do Estado-nação e a emergência da regulação supranacional. **Educ. Soc.** Campinas, v. 22, n. 75, p. 15-32, ago.2001.

_____. Estado, mercado, comunidade e avaliação: esboço para uma rearticulação crítica. **Educação & Sociedade**, Campinas, Ano XX, n. 69, p. 139-164, Dez. 1999.

ANDRADE, Dalton Francisco de; TAVARES, Heliton Ribeiro; VALLE, Raquel da Cunha. **Teoria da Resposta ao Item: conceitos e aplicações**. SINAPE, 2000. Disponível em: <http://egov.ufsc.br/portal/sites/default/files/livrotri.pdf>. Acesso em: 18 abril 2015.

BIZERRA, Maria da Conceição. **Gestão educacional: fusão de horizontes da democracia liberal à democracia procedimental**. João Pessoa: UFPB, 2008. 219 f. Tese (Doutorado em Educação) - Universidade Federal da Paraíba, João Pessoa, 2008.

BRASIL. **Ideb - Apresentação**. Disponível em: http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=180&Itemid=336. Acesso em: 18 Abri 2015a.

_____. SAEB. Disponível em: <http://portal.inep.gov.br/web/saeb/aneb-e-anresc> . Acesso em 18 Abri 2015b.

BRENNAND, Edna Gusmão de Góis; BIZERRA, Maria da Conceição. **A gestão democrática como equilíbrio entre a razão e a vontade autônoma.** In: BRENNAND, Edna Gusmão de Góis; VIRGÍNIO, Maria Helena da Silva. *Gestão, aprendizagem e currículo como processo social.* João Pessoa: UFPB, 2012.

BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. *Globalização e Estado-Nação.* Escola de Economia de São Paulo. **Textos para discussão.** n. 327, Ago. 2013a.

BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. *O Estado Brasileiro Diante da Globalização e da Preferencia pelo Consumo imediato.* Escola de Economia de São Paulo. **Textos Para Discussão,** n. 327, agosto de 2013b: 1-17.

_____. *Gestão do Setor Público: estratégia e estrutura para um novo Estado.* In: BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos e SPINK, Peter (orgs.). **Reforma do Estado e administração pública gerencial.** Tradução de Carolina Andrade. Editora Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro, 2006b.

_____. *Da Administração Pública à Gerencial.* In: BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos; SPINK, Peter (orgs.). **Reforma do Estado e administração pública gerencial.** Tradução de Carolina Andrade. Editora Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro, 2006c.

BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. *Democracia republicana e participativa.* **Novos Estudos Cebrap,** 71, março 2005: 77-91.

_____. *Reforma da nova gestão pública: agora na agenda da América Latina, no entanto ...* **Revista do Serviço Público.** Ano 53, jan-mar 2002.

_____. *Do Estado Patrimonial ao Gerencial.* In: PINHEIRO, Wilhelm e Sachs (orgs.). **Brasil: Um Século de Transformações.** São Paulo: Cia. das Letras, 2001.

_____; SPINK, Peter (orgs.). **Reforma do Estado e administração pública gerencial.** Tradução de Carolina Andrade. Editora Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro, 2006a.

BROOKE, Nigel. O futuro das políticas de responsabilização educacional no Brasil. **Cad. Pesqui.**, São Paulo, v. 36, n. 128, p. 377-401, ago. 2006.

CASTRO, Alda Maria Duarte Araújo. *Accountability*: uma nova estratégia de controle da gestão escolar. In: **Conferência Internacional - Educação, globalização e cidadania**: novas perspectivas da Sociologia da Educação, 2008, João Pessoa.

HABERMAS, Jürgen. **A inclusão do outro: estudos de teoria política**. Trad. George Sperber, Paulo Asthor Soethe. São Paulo: Loyola, 2002.

_____. **Direito e democracia: entre facticidade e validade**, vol. I. Tradução Flávio Beno Siebeneichler. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997a.

HABERMAS, Jürgen. **Direito e democracia: entre facticidade e validade**, vol. II. Tradução Flávio Beno Siebeneichler. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997b.

_____. **A crise de legitimação do capitalismo tardio**. Tradução de Vamireh Chacon. Rio de Janeiro. Edição Tempo Brasileiro. 1980.

HORTA NETO, João Luiz. Avaliação externa de escolas e sistemas: questões presentes no debate sobre o tema. **Revista Brasileira Estudos Pedagógicos**, Brasília, v. 91, n. 227, p. 84-104, jan./abr. 2010.

_____. Um olhar retrospectivo sobre a avaliação externa no Brasil: das primeiras medições em educação até o SAEB de 2005. **Revista Iberoamericana de Educación**, n. 42/5, 25 de abril de 2007.

IANNI, Otavio. **Teorias da globalização**. 9ª ed. Civilização Brasileira. Rio de Janeiro: 2001.

OCDE. **Sobre o Pisa**. Disponível em: <http://www.oecd.org/pisa/aboutpisa> . Acessado em 02/01/2015a.

_____. **Sobre a OCDE**. Disponível em: <http://www.oecd.org/about/> . Acessado em 02/01/2015b.

PERNAMBUCO. **As mudanças Educacionais em Pernambuco: 2007/2014; .[2015a?]** (cartilha)

_____. **The educational changes in Pernambuco - Brazil: 2007/2014. .[2015b?]** Nota 1 - DVD

_____. **Balanco da Educação 2014. .[2015c?]** (Cartilha).

_____. **Slides da apresentação do Programa de Modernização da Gestão Pública - Metas para a Educação.** 2014 (Arquivo da Secretaria de Educação do Estado de Pernambuco).

PERNAMBUCO. / SEEP **Resultado IDEPE 2012.** Disponível em: <http://www.educacao.pe.gov.br/portal/?pag=1&cat=37&art=1351> . Acessado em 25/07/2013.

_____. **Resultado IDEPE 2013.** Disponível em: <http://http://www.educacao.pe.gov.br/portal/?pag=1&cat=37&art=1973> . Acessado em: 10/03/2015.

_____. Curso de Aperfeiçoamento em Gestão Escolar: **Módulo I - Políticas públicas educacionais: marcos regulamentatórios.** Recife: Secretaria de Educação do Estado do Pernambuco, 2012a.

_____. Curso de Aperfeiçoamento em Gestão Escolar: **Módulo VII - Educação de qualidade social.** Recife: Secretaria de Educação do Estado do Pernambuco, 2012b.

_____. Curso de Aperfeiçoamento em Gestão Escolar: **Módulo XI - Monitoramento e avaliação dos processos de ensino e aprendizagem.** Recife: Secretaria de Educação do Estado do Pernambuco, 2012c.

_____. Curso de Aperfeiçoamento em Gestão Escolar: **Módulo XII - Políticas de Responsabilização Educacional.** Recife: Secretaria de Educação do Estado do Pernambuco, 2012d.

_____. **Nota técnica - A avaliação das escolas estaduais e o bônus de desempenho educacional (BDE).** 2011. Apresenta as diretrizes de avaliação das escolas e do BDE. Disponível <http://www.siepe.educacao.pe.gov.br>

_____. **Avanços na Educação de Pernambuco: janeiro/2007 - março/2010. [2011?].** Cartilha)

_____. **Decreto nº 33.711, de 28 de julho de 2009.** *Dispõe sobre o pagamento do Bônus de Desempenho Educacional – BDE, e dá outras providências.* Disponível em: <http://www.siepe.educacao.pe.gov.br/WebModuleSme/itemMenuPaginaConteudoUsuarioAction.do>.

_____. **Programa de Modernização da Gestão Pública - Metas para a Educação.** 2008.

_____. **Lei n. 13.486 de 1º de julho de 2008a.** Disponível em: <http://www.siepe.educacao.pe.gov.br/WebModuleSme/itemMenuPaginaConteudoUsuarioAction.do?actionType=mostrar&idPaginaItemMenuConteudo=5913> . Acessado em 08 de agosto de 2013.

_____. **Decreto nº 32.300, de 08 de setembro de 2008b.** Regulamenta a Lei nº 13.486, de 1º de julho de 2008, que institui o Bônus de Desempenho Educacional – BDE, no âmbito do estado de Pernambuco, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.siepe.educacao.pe.gov.br/WebModuleSme/itemMenuPaginaConteudoUsuarioAction.do?actionType=mostrar&idPaginaItemMenuConteudo=5913>

_____. **Lei n. 13.696 de 18 de dezembro de 2008c.** Disponível em: <http://www.siepe.educacao.pe.gov.br/WebModuleSme/itemMenuPaginaConteudoUsuarioAction.do?actionType=mostrar&idPaginaItemMenuConteudo=5913> . Acessado em 08 de agosto de 2013.

_____. **Modernização da Gestão Pública da educação de Pernambuco.** 2008d. (cartilha).

_____. **Lei nº 13.273, de 05 de julho de 2007.** Disponível em: <http://www.siepe.educacao.pe.gov.br/WebModuleSme/itemMenuPaginaConteudoUsuarioAction.do?actionType=mostrar&idPaginaItemMenuConteudo=5905> . Acessado em: 08 de agosto de 2013.

_____. **Lei nº 12.252, de 08 de julho de 2002.** Aprova o Plano Estadual de Educação e dá outras providências.

RAVITCH, Diane. **Vida e Morte do Grande Sistema Escolar Americano: como os testes padronizados e o modelo de mercado ameaçam a educação.** Porto Alegre: Sulina, 2011.

SCHEDLER, Andreas; DIAMOND, Lary; PLATTNER, Marc F. **The self restraining State: accountability in new democracies.** United States, 1999.

PROCIANA FERREIRA DA SILVA é Mestre em Gestão nas Organizações Aprendentes - MPGOA pela Universidade Federal da Paraíba – UFPB; Graduada em História pela Universidade Regional do Cariri – URCA; Especialista em História e Sociologia Universidade Regional do Cariri – URCA; e membro do Grupo de Pesquisa Cultura Digital e Educação, Linha de Pesquisa Gestão de Projetos Educativos e Tecnologias Emergentes do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq). Atua como gestora escolar na rede estadual de educação do Estado de Pernambuco e como professora no ensino superior na rede privada de ensino. E-mail: prociana12@gmail.com

EDNA GUSMÃO DE GÓIS BRENNAND é Pós-doutora pela Universidade de Louvain - UCL, Bélgica e Universidade Lusófona de Humanidades e Tecnologias-ULHT, Portugal; Doutora em Sociologia pela Sorbonne, França; Professora PPGE/MPGOA/Universidade Federal da Paraíba - Brasil. E-mail: ebrenna2@uol.com.br

Recebido em julho de 2017

Aprovado em novembro de 2017

O Novo Regime Fiscal: tramitação e impactos para a educação

The New Fiscal Policy: processing and impacts for education
El Nuevo Régimen Fiscal: tramitación e impactos para la educación

CLEITON DE OLIVEIRA
 GUARACY SILVA

Resumo: O estudo analisa a tramitação do Novo Regime Fiscal no Congresso Nacional, considerando seus impactos e manifestações. A pesquisa valeu-se de estudo bibliográfico e de análise documental. A PEC recebeu 28 emendas na Câmara dos Deputados e 65 no Senado Federal, acatadas parcialmente. Foram registradas, dentre outras, manifestações a respeito da constitucionalidade e da perda de recursos; seus defensores alegaram a necessidade de conter gastos em busca do equilíbrio fiscal. A proposta resultou na EC nº 95/2016 que estabeleceu limites para as despesas primárias, trazendo implicações, dentre outras, para os gastos sociais.

Palavras-chave: EC nº 95/2016; PEC nº 241/2016; PEC nº 55/2016; Novo Regime Fiscal; Financiamento da Educação.

Abstract: This research aims at the processing of the New Fiscal Policy at the National Congress, considering its impacts and manifestations. The research was based on bibliographic studies and documental analysis. The proposition (PEC) received 28 amends on the Deputy Chamber and 65 on the Federal Senate, partially accepted. It was registered, among others, manifestations about the constitutionality and the loss of funds and resources; its defenders claim the necessity of holding back costs aiming fiscal balance. The proposal resulted in the EC #95/2016 which set limits for primary expenditure, with implications, among others, for social spending.

Keywords: EC #95/2016; PEC #241/2016; PEC #55/2016; New Fiscal Policy; Educational Funding.

Resumen: El estudio analiza la tramitación del Nuevo Régimen Fiscal en el Congreso Nacional, considerando sus impactos y manifestaciones. La investigación se valió de estudio bibliográfico y de análisis documental. La PEC recibió 28 enmiendas en la Cámara de Diputados y 65 en el Senado Federal, acatadas parcialmente. Se registraron, entre otras, manifestaciones acerca de la constitucionalidad y de la pérdida de recursos; sus defensores alegaron la necesidad de contener gastos en búsqueda del equilibrio fiscal. La propuesta resultó en la EC 95/2016 que estableció límites para los gastos primarios, con implicaciones, entre otras, para los gastos sociales.

Palabras clave: EC nº 95/2016; PEC nº 241/2016; PEC nº 55/2016; Nuevo Régimen Fiscal; Financiamento de la Educación.

INTRODUÇÃO

A Constituição de 1934 introduziu a vinculação obrigatória no orçamento para a Educação nas três esferas de administração pública. A vinculação foi mantida nas Constituições 1946 e de 1988. As Cartas de 1937 e de 1967 silenciaram quanto à questão e a Emenda Constitucional de 1969 reafirmou a exigência apenas para o nível municipal; em 1983, a Emenda Calmon restaurou a vinculação para todas as esferas, sendo regulamentada em 1985 e entrando em vigor a partir do exercício de 1986. A Constituição Federal de 1988, de acordo com o Art. 212, estabeleceu a vinculação mínima de 18% para a União e 25% para os estados, Distrito Federal e municípios, calculados sobre a receita de impostos e de transferências, sendo direcionados para a manutenção e desenvolvimento do ensino. Conforme o Art. 211, da referida Carta, em regime de colaboração, os entes federados organizarão seus sistemas de ensino, sendo estabelecidos os níveis em que atuarão prioritariamente.

Em 2016 o governo federal propôs Emenda à Constituição referente ao Novo Regime Fiscal; o documento tramitou como Projeto de Emenda Constitucional, PEC 241/2016, na Câmara Federal, como PEC 55/2016 no Senado Federal, sendo promulgado como Emenda Constitucional nº 95 em 15 de dezembro de 2016. A iniciativa estabelece limites para as despesas primárias correspondentes à inflação do ano anterior, corrigidas pelo IPCA, Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo. Fica, assim, estabelecida a desvinculação orçamentária para a Educação e Saúde. A medida entra em vigor por duas décadas, podendo ser corrigida a partir do décimo ano.

Considerando a importância da temática, o presente trabalho analisa a tramitação do Novo Regime Fiscal pelo Congresso Nacional bem como manifestações de segmentos e instituições da sociedade civil sobre a mesma. O disciplinamento dos gastos é previsto para todas as áreas; neste artigo, porém, vamos ater-nos à educação.

Os procedimentos metodológicos empregados para a elaboração deste trabalho foram: estudo bibliográfico e análise documental. O primeiro consistiu na consulta de revistas da área acadêmica, em pronunciamentos de entidades da sociedade civil, estudos da assessoria legislativa do Congresso Nacional e imprensa em geral. O segundo consistiu na consulta aos *sites* oficiais da Câmara dos Deputados, do Senado Federal e do Planalto.

TRAMITAÇÃO DA EMENDA CONSTITUCIONAL PELO CONGRESSO NACIONAL

No dia 15 de junho de 2016, os ministros da Fazenda e do Planejamento encaminharam ao Executivo a Proposta de Emenda à Constituição (PEC) que visava instituir um “Novo Regime Fiscal no âmbito da União” (BRASIL, 2016, p. 1). O documento propunha que as despesas orçamentárias, dentre as quais as da Educação e Saúde fossem, por 20 anos, corrigidas pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA) e não mais com vinculações orçamentárias pré-definidas. Na mesma data, sem alterações, a proposta foi encaminhada ao Congresso Nacional,

A PEC, inicialmente assinalada como nº 241/2016, tramitou pelo Congresso Nacional por apenas cento e oitenta e seis dias. Na Câmara dos Deputados, a matéria permaneceu em tramitação por cento e trinta e quatro dias. Na casa revisora, a matéria foi apreciada em cinquenta e dois dias. Em ambas as casas, houve o registro de pedidos de vista e de votos em separado. Foi possível também identificar atuações destacadas de alguns parlamentares ao longo da tramitação.

A TRAMITAÇÃO PELA CÂMARA DOS DEPUTADOS

Na Câmara dos Deputados, a PEC nº 241/2016 foi encaminhada para a Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJ) e alguns deputados, notadamente da oposição, propuseram a retirada da matéria de pauta, mas foram vencidos. A comissão aprovou a constitucionalidade da proposta com votos em separado dos deputados Chico Alencar (PSOL-RJ), Daniel Almeida (PCdoB-BA), Ivan Valente (PSOL-SP), Luiz Couto (PT-PB), Maria do Rosário (PT-RS), Patrus Ananias (PT-MG) e Rubens Pereira Júnior (PCdoB-MA). Estes evocaram em seus votos o princípio da inconstitucionalidade e do não retrocesso social.

Após a tramitação pela CCJ, a mesa diretora da Câmara dos Deputados constituiu uma Comissão Especial para a apreciação da matéria. Ato contínuo, parlamentares apresentaram quase sessenta requerimentos para que fossem realizadas audiências públicas. Foram ouvidos os ministros da Fazenda, do Planejamento, da Educação e da Saúde, além de educadores e economistas. Também puderam expressar-se representantes da Ordem dos Advogados do Brasil (OAB), da Confederação Nacional dos Bispos do Brasil (CNBB), da União Nacional dos Dirigentes Municipais da Educação (Undime) e do Fórum Nacional de Educação (FNE), entre outras entidades (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2016a).

Na tramitação por essa Comissão foram registradas 22 propostas de emendas, tendo os deputados da oposição apresentado cinco propostas. Todas as emendas apresentadas visavam a minimizar o impacto do ajuste fiscal, alterando as formas de cálculo da correção dos valores, a substituição dos percentuais mínimos considerados como piso inicial ou, mesmo, alterações substantivas na proposta do Executivo. Houve até proposições de teto para o desembolso de recursos orçamentários para o pagamento dos juros da dívida pública, fixando-o em, no máximo, cinco pontos percentuais do PIB, de autoria do Dep. André Figueiredo (PDT-CE).

O Dep. Patrus Ananias (PT-MG), que propôs quatro emendas, foi o que apresentou o maior número. As Deputadas Dorinha Seabra (DEM-TO) e Carmen Zanotto (PPS-SC) e o Deputado André Figueiredo (PDT-CE) apresentaram duas emendas cada. Outros doze deputados apresentaram uma proposta de emenda, cada um¹. O relator da Comissão Especial, Dep. Darcísio Perondi (PMDB-RS) apresentou seu parecer considerando, ainda que parcialmente, algumas das emendas apresentadas. Tais emendas não alteravam substancialmente o texto original. Em seu parecer, o relator apontou: “caso nada seja feito, o Dia do Juízo Fiscal chegará e atingirá a todos: famílias, aposentados, funcionários públicos e empresários” (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2016b, p.24), o que evidencia seu alinhamento à proposta do Executivo. Foram registrados pedidos de vista por diversos deputados² e foram registrados votos em separado, como o do Dep. Patrus Ananias (PT-MG) e da Dep. Luciana Santos (PCdoB-PE).

Após a tramitação pela Comissão Especial, a matéria retornou ao plenário da Câmara dos Deputados, quando, mais uma vez, líderes da oposição apresentaram requerimentos para a retirada da proposta da PEC da pauta, tendo, no entanto, sido vencidos. Foram registrados também requerimentos e destaques que visavam à prorrogação do tempo da tramitação, todos rejeitados. As deputadas Erika Kokay (PT-DF) e Moema Gramacho (PT-BA) apresentaram três emendas cada, todas rejeitadas. Após a apreciação do parecer em dois turnos, o mesmo foi aprovado por trezentos e vinte e cinco deputados, tendo oitenta e nove deputados se manifestado contrários à matéria e um parlamentar se absteiu. O texto da PEC

1 Dep. Bacelar (PTN-BA), Dep. Daniel Almeida (PCdoB-BA), Dep. Félix Mendonça Junior (PDT-BA), Dep. Marcelo Aro (PHS-MG), Dep. Marcus Pestana (PSDB-MG), Dep. Major Olímpio (SD-SP), Dep. Mauro Benevides (PMDB-CE), Dep. Pedro Cunha Lima (PSDB-PB), Dep. Rogério Rosso (PSD-DF), Dep. Silvio Torres (PSDB-SP), Dep. Valtenir Pereira (PMDB-MT) e Dep. Weverton Rocha (PDT-MA).

2 Dep. Alessandro Molon (REDE-RJ), Dep. Altineu Côrtes (PMDB-RJ), Dep. André Figueiredo (PDT-CE), Dep. Arthur Oliveira Maia (PPS-BA), Dep. Carlos Marun (PMDB-MS), Dep. Cristiane Brasil (PTB-RJ), Dep. Erika Kokay (PT-CE), Dep. Henrique Fontana (PT-RS), Dep. Hildo Rocha (PMDB-MA), Dep. Jorge Solla (PT-BA), Dep. Julio Lopes (PP-RJ) e Dep. Luciana Santos (PCdoB-PE).

foi alterado apenas em relação à forma do cálculo das aplicações mínimas e ao exercício fiscal para a atualização pelo IPCA (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2016a).

A TRAMITAÇÃO PELO SENADO FEDERAL

No Senado Federal, já com nova denominação, PEC nº 55/2016, a proposta, após ser lida em plenário, foi encaminhada à Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJ). Nesta Comissão, em que o Senador Eunício Oliveira (PMDB-CE) foi designado relator, uma vez mais foram registrados requerimentos para audiências públicas e pedidos de vistas.

Ainda durante a tramitação pela CCJ, os senadores Roberto Requião (PMDB-PR) e Randolfe Rodrigues (REDE-AP) apresentaram votos em separado, tendo o primeiro também evocado, a exemplo do que havia ocorrido na Câmara dos Deputados, entre outros, os princípios constitucionais do não retrocesso social e da razoabilidade (SENADO FEDERAL, 2016b) como fundamentos para uma nova PEC. O segundo senador, refletindo sobre o que denominou de “congelamento da democracia”, destacou o impacto do proposto no texto original da PEC quando, no futuro, o Brasil retomar o crescimento:

Em uma situação de retomada de crescimento e de recuperação do equilíbrio fiscal, não há motivos para não incorporar o aumento do PIB e, portanto, os ganhos de arrecadação, às políticas sociais, ao menos parcialmente (SENADO FEDERAL, 2016C).

Os votos em separado não lograram êxito. Foram registradas cinquenta e nove propostas de emendas ao longo da tramitação na CCJ, porém o relator rejeitou todas. Quase a totalidade das propostas foi de autoria dos senadores do bloco oposicionista. Sete senadores do Partido dos Trabalhadores (PT) propuseram quarenta e quatro emendas³. A senadora Vanessa Grazziotin (PCdoB-AM) apresentou oito propostas de emendas.

Três senadores da base governista, Hélio José (PMDB-DF), Dário Berger (PMDB-SC) e João Capiberibe (PSB-AP), apresentaram, juntos, sete emendas. Entre as propostas de emendas do bloco oposicionista, pode-se destacar: a proposição de referendo popular para a aprovação do teor da PEC; a redução do prazo de vigência do Novo Regime Fiscal para cinco anos; a adoção de limite individualizado para a despesa com juros e encargos da dívida pública da União;

3 Senador Paulo Paim (PT-RS) – 14, Senadora Ângela Portela (PT-RR) – 7, Senador José Pimentel (PT-CE) – 7, Senador Lindbergh Farias (PT-RJ) – 6, Senador Humberto Costa (PT-PE) – 5, Senadora Fatima Bezerra (PT-RN) – 4 e Senadora Gleisi Hoffman (PT-PR) – 1.

alterações no congelamento das despesas quando o país registrar ao menos quatro trimestres consecutivos de crescimento do PIB, entre outras.

As emendas de autoria dos senadores da base de apoio do Executivo previam: o não congelamento dos salários dos servidores lotados na área tributária da União e a manutenção dos aumentos salariais para servidores previstos na legislação em vigor; diferente forma de cálculo para o piso destinado à saúde no primeiro ano de vigência do regime fiscal; redução da vigência do Novo Regime Fiscal; consideração sobre os limites constitucionais dos recursos destinados para a educação e saúde como piso para o posterior congelamento, entre outras propostas.

O relatório do Senador Eunício Oliveira (PMDB-CE) foi aprovado na CCJ por dezenove senadores. Sete senadores votaram contra o parecer do relator. O texto enviado pela Câmara dos Deputados foi, então, considerado como constitucional e não incorporou nenhuma sugestão.

Já no plenário, no primeiro turno da votação, foram apresentadas seis propostas de emendas. Os senadores Pastor Valadares (PDT-RO), Telmário Mota (PDT-RR) e Lasier Martins (PDT-RS) apresentaram emenda pela exclusão dos recursos vinculados para Saúde, Educação e Assistência Social do limite global de gastos. O Senador Cristovam Buarque (PPS-DF) apresentou emenda em que buscava assegurar, no mínimo, o valor real do gasto em Educação de 2017 como piso para a aplicação da correção. O senador Paulo Paim (PT-RS) apresentou emenda visando a excluir as despesas com Seguridade Social⁴ do limite imposto pelo novo teto de gastos. A senadora Vanessa Grazziotin (PCdoB-AM) propôs limites orçamentários também para o desembolso com o pagamento de juros da dívida pública. O senador Randolfe Rodrigues (REDE-AP) propôs a submissão do teor da PEC a referendo popular. A senadora Kátia Abreu (PMDB-TO) propôs a redução do prazo de vigência do Novo Regime Fiscal. Todas as emendas foram desconsideradas ou por insuficiência no número de assinaturas para a proposta ou porque foram rejeitadas pelo Senador Eunício Oliveira (PMDB-CE).

No primeiro turno, o texto da PEC foi aprovado, sem alterações, por ampla maioria. Dos setenta e seis senadores presentes, sessenta e um aprovaram o relatório; não se verificou o registro de abstenções. Menos de quinze dias depois, a PEC foi novamente apreciada, desta vez em segundo turno. Cinquenta e três senadores foram favoráveis ao texto, dezesseis foram contrários e foi registrada uma abstenção.

A PEC foi promulgada como Emenda Constitucional nº 95/2016, no dia 15 de dezembro de 2016.

4

A Seguridade Social compreende os gastos com Saúde, Previdência e Assistência Social.

A tramitação pelo Congresso, em período relativamente curto, foi marcada pela supremacia das bancadas alinhadas ao governo e pela manutenção, quase incólume, do texto original, com alterações apenas formais na redação, ou seja, a intenção contida na Exposição de Motivos Interministerial, EMI, dos ministros da área econômica prevaleceu no diploma legal. Foi possível perceber que parlamentares com atuação em favor da Educação, quando da tramitação de outras matérias, como o PNE (Lei nº 13.005/2014) mantiveram uma postura no sentido de assegurar recursos para a área.

Outro ponto de destaque foi a preocupação, manifestada em diversas emendas das duas casas legislativas com os recursos destinados ao pagamento de juros da dívida pública, que acabam por pressionar o orçamento do governo de forma crescente, uma vez que a dívida pública tem crescido de forma substantiva, em especial pela adoção da taxa de juros real que é uma das mais altas do mundo.

MANIFESTAÇÕES EM RELAÇÃO AO NOVO REGIME FISCAL

Foram registradas manifestações em relação à proposta governamental feitas por acadêmicos, economistas, assessores legislativos e entidades da sociedade civil em audiências públicas no Congresso Nacional, em publicações acadêmicas e em órgãos de imprensa. Apresentamos, sem a pretensão de esgotá-los, os principais argumentos favoráveis e contrários à PEC; as manifestações foram selecionadas considerando os referidos argumentos.

Na carta enviada ao então vice-presidente em exercício, como justificativa para a edição da PEC, os ministros da Fazenda e do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão enfatizam que o “instrumento visa [a] reverter, no horizonte de médio e longo prazo, o quadro de agudo desequilíbrio fiscal em que nos últimos anos foi colocado o Governo Federal”; acrescentam que a iniciativa “é essencial para recolocar a economia em trajetória de crescimento com a geração de renda e empregos”, além de que “estimulará a aplicação eficiente de recursos públicos” (BRASIL, 2016).

A medida proposta visa a estabelecer “regras que contenham a pressão por expansão do gasto além da capacidade de pagamento do governo” e “recobrar o equilíbrio fiscal com visão de longo prazo” (MEIRELLES, 2016). A necessidade da medida é reconhecida, considerando-se que, “Nas duas últimas décadas, o gasto primário tem crescido a uma taxa muito acima do crescimento do PIB, o que aponta para uma trajetória fiscal insustentável, caso não sejam adotadas medidas de ajuste” (VELOSO, 2016). O reequilíbrio das contas redundará na

recuperação da economia a qual possibilitará conter o desemprego e a inflação (MENDES, 2016) e proporcionará a recuperação da “capacidade fiscal do Estado brasileiro” evitando que se perca o que foi construído (PESSOA, 2017).

A fixação de limites para as despesas públicas é a tônica da proposta. Em decorrência do pressuposto, apesar de não ter sido estabelecida a desvinculação dos recursos financeiros prevista constitucionalmente para as áreas de Educação e Saúde, na prática não podemos esperar que essas áreas sociais sejam priorizadas no contexto do Poder Executivo. A medida constituiu-se em um dos pontos polêmicos da iniciativa, considerando os movimentos historicamente registrados para sua incorporação constitucional, o estabelecido em exercícios anteriores, os desafios enfrentados pelas áreas e o atendimento das mesmas à população mais pobre.

Defendendo a desvinculação, Veloso (2016) afirma que “Na medida em que grande parcela do orçamento é fixada por lei e regras de indexação, a margem de escolha do governante para executar políticas defendidas na campanha é muito limitada”. O argumento apresentado não resiste à análise uma vez que o Novo Regime Fiscal tem implicações igualmente restritivas porque retira da sociedade e do parlamento “a prerrogativa de moldar o tamanho do orçamento público, que passará a ser definido por uma variável econômica (a taxa de inflação), e impor uma política permanente de redução relativa do gasto público” (FÓRUM 21, 2016, p.10).

Na Exposição de Motivos, afirma-se que é necessária a desvinculação “justamente para evitar que nos momentos de forte expansão econômica seja obrigatório o aumento dos gastos nessas áreas e, quando da reversão do ciclo econômico, os gastos tenham que desacelerar bruscamente” (BRASIL, 2016). Certamente não é esse o motivo central que levou à desvinculação, a qual se deu como medida de contenção nos gastos sociais, como se depreende da análise da proposta, da Exposição de Motivos e das simulações que serão apresentadas.

VELOSO (2016) acrescenta que a vinculação “deveria ser uma exceção e não a regra” e que a mesma deveria “ser limitada no tempo e condicionada a uma avaliação periódica”. Sobre o assunto Pessoa (2016) afirma que “Vale lembrar que nos últimos dez anos o gasto per capita com saúde cresceu 40% e com educação 100%”. No entanto, continua, “Não houve melhora de qualidade equivalente”. Se, no caso da Educação, os problemas em relação à qualidade e cobertura continuam desafiando o executivo, não é diminuindo os recursos que os mesmos serão resolvidos. Por outro lado, uma avaliação que se faça deve considerar a infraestrutura, a formação, a experiência e as condições de trabalho do pessoal docente e de apoio administrativo e as condições de vida dos alunos; enfim, a avaliação é uma atividade bastante complexa.

O estabelecimento da vinculação de recursos financeiros para a educação e sua continuidade em períodos democráticos procura superar os *deficits* na área e garantir o direito constitucional à educação, possibilitando a oferta, manutenção e desenvolvimento do ensino de qualidade. Nesse sentido, a PEC foi considerada inconstitucional por violar cláusula pétrea (SENA, 2016; VIEIRA JÚNIOR, 2016). A constatação da violação, conforme Sena (2016) se dá considerando que “a vinculação é um princípio constitucional que enseja a intervenção federal (Art. 34, VII, e), sob a qual sequer pode ser apreciada qualquer emenda constitucional (Art. 60, §1º ADCT)”. Vieira Júnior (2016) conclui que a proposta é inconstitucional uma vez que viola, dentre outros, os princípios da separação dos poderes, da razoabilidade e do retrocesso social. A nota da ANPAE et al (2016) denuncia que a iniciativa representa a desconstrução do Art. 212 da Constituição Federal.

A vinculação orçamentária representa garantia de aportes, uma vez que, nos anos em que a mesma não foi exigida, verificou-se uma diminuição de recursos; a este respeito vale lembrar as análises realizadas por Melchior (1987) a respeito do declínio dos recursos da União para a função Educação e Cultura no período de 1967 a 1971; a partir de então, “começou uma tendência de aumento nos dispêndios... embora essa tendência não seja transparente” (p 66); no período analisado, não havia obrigação constitucional de vinculação para a esfera federal.

Simulações feitas a partir da Proposta evidenciam perdas de recursos para a área educacional em anos posteriores a 2017, caso a regra válida para o Poder Executivo seja aplicada para a área educacional sem priorizá-la. Amaral (2016), considerando que as três esferas de governo aplicaram o correspondente a 6% do PIB em 2014, verificou que esse total se reduzirá para 5% em 2024. A FINEDUCA, em sua Nota nº1/2016, apresentou um estudo dos gastos federais com Educação a partir da aplicação “de um percentual de 18%, considerando-se um crescimento da receita real de 3% ao ano, após 5 anos a vinculação já estaria em 16%; após 10 anos, em 13,8% e após 20 anos chegaria a 10,3%, ou seja, uma redução de 43% no índice”. Silva (2016), igualmente, apresentou uma simulação que evidencia a perda de recursos, partindo de 6,34% do PIB em 2018 para 5,16% em 2023. Estudo apresentado pelo Fórum 21 (2016 p. 9) evidencia que a proposta implica em “reduzir a despesa primária do governo federal de cerca de 20% do PIB em 2016 para algo próximo de 16% do PIB até 2026 e de 12% em 2036”. Mendlovitz (2016) apresentou um estudo no qual a área teria uma perda de 9,6% em 2016, “caso a regra tivesse sido aplicada em 2010 com vigência a partir de 2011” (p. 3).

As diferentes simulações evidenciam a diminuição de recursos para a área da Educação. Assim, inviabiliza-se o atingimento de metas do Plano Nacional de Educação, as quais preveem, dentre outras, atingir o patamar mínimo de 7% do

PIB a ser aplicado na área em até 2019 e 10% no final de vigência do mesmo, ou seja, 2024. Inviabilizam-se também as estratégias referentes à implantação do Custo Aluno Qualidade inicial (CAQi) - e a implementação plena do Custo Aluno Qualidade (CAQ). A cobertura também é inviabilizada, considerando que o sistema educacional não estendeu a todos a inclusão (ANPAE et al, 2016; AMARAL, 2016; FINEDUCA, 2016; FNE, 2016; FÓRUM 21, 2016; MENDLOVTZ, 2016; SILVA, 2016; UNDIME, 2016).

O Ministro da Fazenda afirma que o gasto com Educação e Saúde “será bastante acima do mínimo” e que o mesmo “não será cortado abruptamente” (MEIRELLES, 2016). A afirmação não convence uma vez que não considera os problemas enfrentados e os desafios que ainda estão presentes; igualmente, não tranquiliza, ao admitir que haverá corte, ainda que o mesmo não se dê abruptamente.

Há um consenso sobre o reconhecimento da situação de crise que vive o país. Porém, a proposta do Novo Regime Fiscal como solução para a mesma não é aceita por todos. A CNBB considerou a solução encontrada “injusta e seletiva”, porque “beneficia os detentores do capital financeiro, quando não coloca teto para pagamento de juros, não taxa grandes fortunas e não propõe auditar a dívida pública” (2017). O FNE propõe “a revisão do marco regulatório tributário nacional com vistas a ampliar a arrecadação de impostos sobre a renda, o lucro e o patrimônio dos que detêm a riqueza nacional, regulamentando, inclusive, o Imposto sobre Grandes Fortunas” (2016). O documento do FÓRUM 21 (2016) reconhece que houve aumento da carga tributária a qual “alcançou 32,7% do PIB em 2013”; porém, reconhece que a “estrutura de tributação é extremamente perversa com os mais pobres e a classe média e benevolente com os mais ricos”. A crise, reconhecem os documentos citados, está na receita e não na despesa. O Ministro da Fazenda pensa de maneira diferente ao rechaçar o aumento de impostos, de maneira linear ou selecionada, nesse sentido afirmou que “nossa carga tributária já está entre as mais altas do mundo” (MEIRELLES, 2016).

A UNDIME (2016) manifestou-se em relação ao Novo Regime Fiscal registrando que “tem a compreensão de que esta medida repercutirá na redução dos investimentos públicos em educação pública”. Acrescenta que a iniciativa “enfraquece o princípio constitucional de colaboração entre os entes federados”. A preocupação maior é em relação à continuidade da política de fundos instituída pelo FUNDEF e continuada pelo FUNDEB, este com vigência até o ano de 2020. Nesse sentido, fica uma interrogação em relação ao financiamento da Educação Básica após este período. Uma solução aventada reside na transformação do FUNDEB em instrumento permanente de financiamento da Educação Básica pública, conforme a PEC 15-A de 2015 em tramitação na Câmara Federal.

Os gastos, tanto na Educação quanto na Saúde, “beneficiam milhões de brasileiros que não podem pagar por esses serviços” e os defensores da causa “têm menor poder de barganha no Congresso” (MENEZES FILHO, 2016). Daí, a preocupação com a garantia de mínimos de qualidade para a área. A Proposta parecer pressupor que todos os problemas da área estão resolvidos e que, a partir de agora, basta racionalizar os gastos. Está implícita a afirmação de que os recursos existem e são mal geridos; discurso repetido, não condizente com a realidade, omissos em relação às necessidades e justificador para a contenção de gastos.

Contrariando o discurso de que a dotação orçamentária é suficiente, no que concerne à Educação, continuam presentes desafios: o atendimento à demanda; a universalização da Educação Básica obrigatória na faixa dos quatro aos dezessete anos; o oferecimento da infraestrutura mínima que se requer de uma escola em nossa época; a qualificação e a garantia de mínimos para os recursos humanos envolvidos no oferecimento, manutenção e desenvolvimento do ensino; enfim, prover do que se faz necessário para assegurar a qualidade de ensino da escola pública.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

São patentes, quando da análise da tramitação da PEC nº 241/2016 pelo Congresso Nacional, a sanha do governo e de parlamentares alinhados ao mesmo pela ‘minimização’ do Estado para o financiamento da Educação e Seguridade Social. Para tais agentes públicos, a Constituição ‘Cidadã’ inviabiliza o funcionamento do Estado brasileiro em função, principalmente, dos investimentos mínimos então definidos. Por outro lado, comparações da arrecadação de receitas em razão do PIB do Brasil com outras nações em desenvolvimento ou já desenvolvidas denunciam que o país arrecada mais do que a média e retorna, através da oferta de serviços públicos, muito menos do que o grupo de países utilizados para a comparação.

Um dos itens que mais evidencia que há um desequilíbrio entre o arrecadado e as necessidades de custeio e investimento é o valor destinado para o pagamento dos juros da dívida pública, que representou 42,43% do Orçamento Geral da União em 2015 (FATTORELLI, 2016), valor que pode chegar aproximadamente a cinquenta por cento anualmente, conforme estimativas. Justamente por isso, pode-se notar, no presente trabalho, a atenção de muitos parlamentares, em especial senadores, para com tal questão. Já há algum tempo, os cortes orçamentários recaem sobre os investimentos e custeio do Estado. A Desvinculação de Receitas da União (DRU), adotada desde a década de 1990 é

um dos dispositivos flexibilizadores do custeio de despesas sociais; na mesma direção, seguem ‘contribuições’ criadas ao invés de impostos.

A opção mais frequente, historicamente verificada, tem sido pelo corte indiscriminado de despesas e pelo persistente aumento da carga tributária. Ao que parece, temas relacionados com os desperdícios ou ineficiência do Estado são secundarizados e quase nunca considerados. As decisões políticas quase sempre recaem apenas na minimização das despesas que, quase sempre, alcançam os mais necessitados e as áreas sociais, que já foram, no passado recente, uma das alavancas do desenvolvimento econômico e social do país.

A força da bancada governista, então majoritária, demonstrada no processo, garantiu a tramitação célere da PEC e a manutenção da Proposta inicial com pequenas alterações, limitadas apenas a aspectos formais. Não foram considerados os argumentos contrários de inconstitucionalidade, as simulações que evidenciaram as perdas para a área educacional, o não atendimento a metas e estratégias do PNE, as propostas de diminuição do prazo de vigência da medida tampouco outras sugestões e manifestações de segmentos representativos da sociedade civil. A inexistência da vinculação orçamentária, conforme demonstrado historicamente, redundou na drástica diminuição de recursos para a educação; considerando-se a situação da área e os *deficits* acumulados é de se prever a postergação da oferta, manutenção e desenvolvimento do ensino de qualidade para todos.

A Emenda Constitucional nº 95/2016 foi contestada no Supremo Tribunal Federal por ADI, Ação Direta de Inconstitucionalidade, em sete processos, elencados por ordem cronológica: ADI 5633, requerida pela Associação dos Magistrados Brasileiros (AMB), pela Associação Nacional dos Magistrados da Justiça do Trabalho (ANAMATRA) e pela Associação dos Juizes Federais do Brasil (AJUFE); ADI 5643, movida pela Federação Nacional dos Servidores e Funcionários Públicos (FENASEPE); ADI 5655 solicitada pela Associação Nacional dos Membros do Ministério Público (CONAMP), pela Associação Nacional dos Procuradores da República (ANPR) e pela Associação Nacional dos Procuradores do Trabalho (ANPT); ADI 5658, solicitada pelo Partido Democrático Trabalhista (PDT); ADI 5680, de iniciativa do Partido Socialismo e Liberdade (PSOL); ADI 5715, requerida pelo Partido dos Trabalhadores (PT); e ADI 5734 solicitada pela Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação (CNTE). Essas ações denunciam vícios de ordem formal e material na Emenda Constitucional (SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, 2017). Por fugirem ao objetivo da pesquisa, deixamos de analisar cada uma das peças.

REFERÊNCIAS

AMARAL, Nelson C. PEC 241: A “morte” do PNE (2014-2014) e o poder de diminuição dos recursos educacionais. Goiânia: **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação**, v.32, n.3, set./dez. 2016, p. 653-673.

ANPAE *et alii*. **Manifesto contra a PEC nº 241/2016**. Disponível em < <http://www.anped.org.br/biblioteca/item/manifesto-contra-pec-no-2412016-pne-em-risco>>. Acesso em 26 de janeiro de 2016.

BRASIL. **Emenda Constitucional nº 95**, de 15 de dezembro de 2016. Altera o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias para instituir o Novo Regime Fiscal e dá outras providências.

_____. **Lei nº 13.005**, de 25 de junho de 2014. Aprova o Plano Nacional de Educação – PNE e dá outras providências.

_____. **Exposição de Motivos Interministerial, EMI nº 00083/2016 MF MPDG**. Brasília, DF: 2016.

_____. **FÓRUM NACIONAL DE EDUCAÇÃO. 44ª Nota Pública**. Disponível em: <<https://undime.org.br/noticia/29-09-2016-12-10-forum-nacional-de-educacao-se-posiciona-por-meio-de-notas-publicas-sobre-a-bncc-o-corte-etario-e-a-pec-241>>. Acesso em: 27 de janeiro de 2017.

_____. CÂMARA FEDERAL. **Emendas apresentadas à PEC nº 241, de 2016**. Brasília, DF, 2016a. Disponível em: <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_emendas?sessionId=B50358333E08E4958EDD521493436629.proposicoesWebExterno1?idProposicao=2088351&subst=0>. Acesso em: 28 de janeiro de 2017.

_____. CÂMARA FEDERAL. **Parecer do Relator da Comissão Especial da PEC nº 241, de 2016**. Brasília, DF, 2016b. Disponível em: <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?sessionId=0A941D8BD8A6CCE7A8BD730886DBB276.proposicoesWebExterno1?codteor=1495741&filename=Tramitacao-PEC+241/2016>. Acesso em 09 de agosto de 2017.

_____. CÂMARA FEDERAL. **PEC 15- A**. Insere parágrafo único no art. 193; inciso IX, no art. 206 e art. 212-A, todos na Constituição Federal. Disponível em <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=1198512>>. Acesso em 02 de agosto de 2017.

_____. SENADO FEDERAL. **Proposta de Emenda à Constituição nº 55, de 2016** – PEC do teto dos gastos públicos. Brasília, DF, 2016. Disponível em: <<https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/127337>>. Acesso em 29 de janeiro de 2017.

_____. SENADO FEDERAL. **Voto em separado na CCJ** – Senador Roberto Requião - PEC do teto dos gastos públicos. Brasília, DF, 2016b. Disponível em: <<https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=3878542&disposition=inline>>.

_____. SENADO FEDERAL. **Voto em separado na CCJ** – Senador Randolfe Rodrigues - PEC do teto dos gastos públicos. Brasília, DF, 2016c. Disponível em: <<http://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=3878533&disposition=inline>>.

_____. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Disponível em <http://www.stf.jus.br/portal/peticaoInicial/pesquisarPeticaoInicial.asp>. Acesso em 14 de setembro de 2017.

CNBB - Conferência Nacional dos Bispos do Brasil. **CNBB divulga nota sobre a PEC 241**. Disponível em <<https://noticias.cancaonova.com/brasil/cnbb-divulga-nota-sobre-pec-241/>>. Acesso em 31 de janeiro de 2017.

FATTORELLI, M. L. **Explicação sobre o gráfico do orçamento elaborado pela Auditoria Cidadã da Dívida**. Disponível em: <<http://www.auditoriacidada.org.br/blog/2016/11/09/explicacao-sobre-o-grafico-do-orcamento-elaborado-pela-auditoria-cidada-da-divida/>>. Acesso em 24 de janeiro de 2017.

FINEDUCA. **Carta de São Paulo**. Disponível em: <<http://www.fineduca.org.br/index/2016/08/carta-de-sao-paulo-iv-encontro-fineduca/>>. Acesso em: 23 de janeiro de 2017.

F.N.E. – **Fórum Nacional de Educação**: 44ª Nota Pública do F.N.E. Disponível em: <https://www.cedes.unicampo.br/d1/1/ACawjAO_2b68c_>. Acesso em 30 de janeiro de 2017.

FÓRUM 21. **Austeridade e Retrocesso**. São Paulo: Fórum 21, 2016. Disponível em: <<http://brasildebate.com.br/wp-content/uploads/Austeridade-e-Retrocesso.pdf>>. Acesso em: 30 de janeiro de 2017.

MEIRELLES, Henrique. **PEC 241/2016 e o Novo Regime Fiscal do Brasil**. Disponível em <<http://www.fazenda.gov.br/centrais-de-conteudos/apresentacoes/2016/2016-08-24-apresentacao-pec-241-2016-ministro/view>>. Acesso em: 28 de janeiro de 2017.

MELCHIOR, José C. de A. **O financiamento da Educação no Brasil**. São Paulo: EPU, 1987.

MENDES, Marcos. **Os 7 mitos sobre a PEC do teto**. Disponível em: <http://www.fazenda.gov.br/centrais-de-conteudos/apresentacoes/2016/senado_os-7-mitos-sobre-a-pec-do-teto.pdf>. Acesso em: 29 de janeiro de 2017.

MENDLOVTZ, Marcos R. R. **CONOF – Estudo Técnico nº 11**. Disponível em: < <http://www.deolhonosplanos.org.br/wp-content/uploads/2016/09/Estudo-Tecnico-11-de-2016_Analise-dos-efeitos-da-PEC-241-sobre-a-MDE.pdf>. Acesso em: 26 de janeiro de 2017.

MENEZES FILHO, Naercio. Conta será paga pelos mais pobres. São Paulo: **Folha de São Paulo**, p. A3, 11 de junho de 2016.

PESSOA, Samuel de A. **Audiência pública da Comissão de Justiça do Senado Federal**. Disponível em: <<http://legis.senado.leg.br/comissoes/reuniao?reuniao=5598&codcol=38>>. Acesso em 28 de janeiro de 2017.

SENA, Paulo. **Impactos da PEC 241 no financiamento da Educação**. Disponível em: < <https://pt.scribd.com/document/330867367/IMPACTOS-DA-PEC-N%C2%BA-241-No-Financiamento-Da-Educacao-Paulo-Sena>>. Acesso em: 26 de janeiro de 2016.

SILVA, Guaracy. Políticas de Financiamento do Governo Temer para o Ensino Superior: primeiras impressões. **6ª Conferência FORGES**. Campinas, SP. 2016.

UNDIME. **Nota da UNDIME sobre a PEC 241/2016**. Disponível em <<https://undime.org.br/noticia/27-10-2016-16-54-nota-da-undime-sobre-a-pec-241-2016>>. Acesso em 27 de janeiro de 2017.

VELOSO, Fernando. Democracia e eficácia no gasto público. São Paulo: **Folha de São Paulo**, p. A3, 11 de junho de 2016.

VIEIRA JR., Ronaldo J.A. **As inconstitucionalidades do “Novo Regime Fiscal” instituído pela PEC 55 de 2016**. Disponível em: <<http://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/525609>>. Acesso em 27 de janeiro de 2017.

CLEITON DE OLIVEIRA possui graduação em Pedagogia pela atual UNIMEP (1972), mestrado em Educação pela mesma instituição (1983) e doutorado em Educação pela UNICAMP (1992). Foi docente no ensino básico de 1964 a 1976; no ensino superior lecionou de 1973 a 2012, tendo atuado na UNIMEP, UNICAMP e UNISO. Além da docência exerceu cargos administrativos na UNIMEP (Chefe do Departamento de Educação, Coordenador do Curso de Pedagogia, Diretor do Centro de Ciências Humanas e Coordenador do Programa de Pós-Graduação em Educação). Foi dirigente Municipal de Educação do município de Santa Bárbara d'Oeste; atuou como Conselheiro Suplente no Conselho Estadual de Educação, tendo assumido como titular na maior parte do mandato (1989-1991). Foi membro fundador da UNDIME (1986), tendo ocupado o cargo de presidente do Conselho da entidade no estado de São Paulo (1986-1988). Tem experiência em educação, com ênfase em Política Educacional, atuando principalmente nos seguintes temas: legislação do ensino, descentralização, municipalização, relações intergovernamentais, financiamento do ensino e organização educacional. Atualmente é docente colaborador no Programa de Pós-Graduação em Educação na UNIMEP e pesquisador do LAGE – Laboratório de Gestão Educacional da Faculdade de Educação da UNIMEP. E-mail: cleitondeoli@gmail.com

GUARACY SILVA é doutor em Educação pela UNIMEP (2015) tendo realizado estágio sanduíche na Universidade de Lisboa (2013). Possui graduação em Administração de Empresas pela Sociedade Riopretense de Ensino Superior (1996) e mestrado em Administração pelo Centro Universitário de Franca –

UNIFACEF (2005). Atualmente é superintendente corporativo do Grupo Educacional UNIS e professor dos programas de graduação e pós-graduação da mesma instituição. Pesquisa temas relacionados a gestão de instituições de ensino superior, tendências na oferta do ensino superior, políticas públicas para o ensino superior, em especial o PNE, políticas públicas voltadas para a seguridade social. E-mail: gsilva@unis.edu.br

Recebido em outubro de 2017

Aprovado em março de 2018

Políticas educativas de Nova Gestão Pública: o caso Portugal

Educational policies of the New Public Management: the Portugal case *Políticas educativas de Nueva Gestión Pública: el caso Portugal*

MARIA GERALDA OLIVER ROSA

Resumo: O presente trabalho analisa as políticas educativas de nova gestão pública, em Portugal no período de 1999 a 2013. Busca identificar as possíveis configurações da presença de doutrinas e instrumentos da NGP nas políticas educativas por meio da análise de cinco programas de governo. Busca também, por meio de documentos da OCDE e de diplomas legais, criar um nova dimensão de análise para as políticas educativas: Trabalho e Profissão Docente. Conclui que a adoção dessas políticas em Portugal é justificada com base nas recomendações da OCDE, das ‘boas práticas’.

Palavras-chave: Políticas Educativas. Nova Gestão Pública (NGP). Portugal.

Abstract: This paper analyzes the educational policies of the New Public Management in Portugal from 1999 to 2013. It seeks to identify the possible configurations of the presence of the NPM doctrines and instruments in educational policies through the analysis of five government programs. It also seeks, through OECD documents and legal diplomas, to create a new dimension of analysis for educational policies: Work and Teaching Profession. It concludes that the adoption of these policies in Portugal is justified on the basis of the OECD recommendations of ‘good practices’.

Keywords: educational policies; New Public Management (NPM); Portugal.

Resumen: El presente trabajo analiza las políticas educativas de nueva gestión pública en Portugal, en el período de 1999 a 2013. Busca identificar las posibles configuraciones de la presencia de doctrinas e instrumentos de la NGP en las políticas educativas a través del análisis de cinco programas de gobierno. También busca, mediante documentos de la OCDE y de diplomas legales, crear una nueva dimensión de análisis para las políticas educativas: Trabajo y Profesión Docente. Concluye que la adopción de estas políticas en Portugal está justificada sobre la base de las recomendaciones de la OCDE, de las “buenas prácticas”.

Palabras clave: Políticas Educativas. Nueva Gestión Pública (NGP). Portugal.

INTRODUÇÃO

Na segunda metade do século XX, os governos nacionais incorporaram objetivos mundiais às suas agendas de reformas educacionais. A questão da formação docente tem sido tema central nas políticas educacionais em quase todos os países nas últimas décadas. Assim, muito se tem discutido a respeito da globalização, entendida neste texto como um ‘processo histórico-social’ que tem impactado um conjunto de transformações econômicas, políticas e sociais, sustentada por uma razão neoliberal pela qual o mercado absorve todas as esferas da vida social “[...] por seu poder de integração de *todas* as dimensões da existência humana [...]”. (DARDOT; LAVAL, 2016, p. 16).

Com a globalização, os governos estão prestando mais atenção aos resultados de seus alunos em relação aos de outros países. Assim, realizam testes nacionais e internacionais com objetivo de comparação e estabelecimento de *rankings* de escolas e países, de modo a responsabilizá-los pela qualidade da educação. Dessa forma, “[...] as reformas [...], tornam os professores responsáveis pelas crescentes dificuldades da escola na maior parte dos países”. (PARIZ, 2004, p. 42).

Em Portugal, com a emergência da Nova Gestão Pública (NGP), a Agência de Avaliação e Acreditação do Ensino Superior (A3ES)¹ compreende que

[...] a confiança que existia entre as instituições e o governo permitiu que a responsabilidade pelo sistema nacional de avaliação fosse entregue às próprias instituições, desviando a ênfase da avaliação no sentido da melhoria da qualidade, em alternativa à prestação de contas. (A3ES, 2013, p. 16).

Nesse sentido, compreende ainda, que “estas situações vieram a conhecer uma alteração profunda, associada a uma perda de confiança nas instituições públicas” (*Ibidem*). Dessa forma, “a pressão exercida pelas políticas da nova gestão pública sobre as instituições veio a refletir-se sobre a perda de autonomia individual ou liberdade académica”, em detrimento do “aumento proclamado da autonomia institucional” (*Idem*, p. 24). Nessa vertente, os governos procuram assegurar que esta “nova autonomia institucional” não criasse dificuldades nas relações do Estado com as Instituições de Ensino Superior. Entretanto, esta ‘nova autonomia institucional’ é “um paradoxo”, pois “é a liberdade de fazer o que o governo quer. E a prestação de contas, na forma de avaliação da qualidade, é o cavalo de Troia da Nova Gestão Pública dentro da academia” (*Idem*, p. 17-25).

¹ A Agência de Acreditação do Ensino Superior (A3ES), criada pelo Decreto-Lei nº 369/2007, de 5 de novembro, mas em funcionamento a partir de 2010, com objetivo de garantir a qualidade do ensino superior em Portugal, por meio da avaliação e acreditação das instituições de ensino superior e dos seus ciclos de estudos.

O desenvolvimento de políticas para a profissão docente tem sido forjado em um modelo de “Estado-avaliador”², utilizando os testes estandarizados nacionais e internacionais, bem como políticas que vão da aprendizagem às metas de competência de alunos, professores, diretores, enfim, de toda a comunidade escolar, com o objetivo de constituir uma rede de avaliações. Nesse contexto, uma profunda alteração nos modos da regulação da ação pública tem “[...] penetrado com força na agenda educacional global”³ (VERGER; NORMAND, 2015, p. 599) nos modos de uma Nova Gestão Pública (NGP) que enfatiza uma governança por meio do *accountability*⁴.

Logo, para analisar a nova gestão pública para as políticas educativas em Portugal no período de 1999-2013, utiliza-se como referência o quadro “As possíveis configurações da NGP na educação”, de Verger e Normand (2015)⁵, em que são identificadas e ilustradas políticas educativas de NGP com suas possíveis configurações. Tem-se como objetivo trabalhar no contexto português com as mesmas categorias de análise de Verger e Normand (2015), que são: profissionalização, autonomia escolar, empoderamento das famílias no colegiado escolar, meritocracia docente, produtividade docente, entre outros. Para este estudo, prioriza a análise dos relatórios da OCDE e dos programas de governo no período, com foco na temática ‘professores’.

Algumas questões se colocam para reflexão no contexto português: quais são as dimensões de intervenção nas políticas educativas da (NGP)? É possível criar uma nova dimensão de análise para as políticas educativas na NGP? Quais perfis podem ser identificados nas políticas educativas de NGP? Como enfrentar as demandas emergentes nas salas de aulas para o século XXI?

Buscando responder esses questionamentos este texto divide-se em duas partes, respectivamente, “Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) e a política de accountability” e “A Nova Gestão Pública nas políticas educativas em Portugal (1999-2013)”.

2 A expressão “Estado-avaliador” foi cunhada por Neave (1988) para chamar a atenção para as mudanças no ensino superior; depois passou a ser usada em outros domínios das políticas públicas e educativas.

3 “con fuerza en la agenda educacional global” (tradução nossa).

4 “Se seguirmos os diferentes sentidos do termo inglês em uso, significa que o indivíduo deve ser responsável por si mesmo, responder por seus atos diante dos outros e ser inteiramente calculável”. (DARDOT; LAVAL, 2016, p.350-351).

5 “Las posibles configuraciones de la NGP en la educación” (tradução nossa).

ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO (OCDE) E A POLÍTICA DO *ACCOUNTABILITY*

A OCDE é uma organização que, desde sua criação em 1961, reúne os países mais ricos do mundo e prioriza suas ações para além da economia, nas áreas das políticas sociais de educação, saúde, emprego e renda.

Na contemporaneidade, o que determina as definições de educação para o desenvolvimento, não é uma realidade única: “[...] são as relações de poder e autoridade que formatam as vozes ouvidas e seus efeitos no imaginário do desenvolvimento. As definições atuais geralmente começam com a questão ética [...]” (KENDALL 2012, p. 507).

Nesse sentido, os Estados-membros da OCDE

[...] estabeleceram como meta que cada Estado conceda 0,7% de seu orçamento anual para o financiamento do desenvolvimento internacional. [...] Desenvolvimento, pobreza e equidade ainda são medidos, antes de mais nada, em termos econômicos - por exemplo, crescimento do PIB per capita, crescimento na criação de empregos formais no mercado de trabalho, acesso a recursos modernos, como hospitais ou energia elétrica. (*Idem*, p. 507-508).

É importante observar que a partir dos anos 2000

[...] a educação para o desenvolvimento internacional tem sido incluída em planos globais para a transformação do desenvolvimento - como nos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio - e em esquemas de redução da pobreza [...]. (MUNDY *apud* KENDALL, 2012, p. 512).

Em ambos os casos “[...] configuram a maioria dos financiamentos de organizações bilaterais e multilaterais para novas ações de desenvolvimento” (*Ibidem*). Nessa perspectiva, a educação é incorporada “[...] como um apelo à educação primária para todos e como um apelo às oportunidades de igualdade de gênero na educação formal e, portanto, de desenvolvimento” (MUNDY *apud* KENDALL, 2012, p. 512). O novo foco agora é o “[...] aprimoramento dos recursos e das práticas na sala de aula - ou seja, provocar mudanças na “caixa-preta” tradicional da educação” (*Ibidem*). Entretanto, na maioria das vezes, o aluno é avaliado por meio de testes padronizados e essa é a medida definitiva do êxito educacional.

O relatório de Papadopoulos⁶ sobre o trabalho educacional da OCDE até o começo da década de 1990 caracteriza embate entre a preocupação em “promover eficiência econômica e crescimento”, de um lado e, de outro, os propósitos sociais mais amplos da educação. No entanto, em meados da referida década, essa tensão deixa de ser tão evidente, uma vez que “a educação volta a ser vista em termos instrumentais, como uma serviço subordinada aos interesses fundamentais da organização em matéria de economia”. (RIZVI; LINGARD, 2012, p. 534).

Nessa vertente,

[...] com um foco mais intenso sobre o contexto no qual funciona agora a educação, e armada de um novo discurso de globalização e economia do conhecimento, a perspectiva da eficiência econômica passa a dominar o trabalho educacional da OCDE, um trabalho cada vez mais técnico e baseado em dados, substituindo o debate normativo anterior sobre os propósitos múltiplos da educação. (*Idem*, p. 534-535).

Assim, o modo operacional da OCDE e sua maneira de relacionar-se com seus membros também mudaram, passando a desenvolver, na década de 1990, o Programa Internacional de Avaliação de Estudantes (PISA) e, em 1999, lançando o relatório *Measuring student knowledge and skills: a new framework for assessment*. O PISA disponibiliza informações importantes para os estudos comparativos no espaço internacional, pois nele as análises podem ampliar e enriquecer o quadro nacional, estabelecendo os níveis de desempenho a ser alcançado por alunos de outros países e fornecendo um contexto ampliado para interpretar os resultados nacionais. A avaliação pode também oferecer insights sobre pontos fortes e fracos do currículo, entre outros. Os dados do PISA, junto com adequados incentivos, podem motivar os alunos a aprender melhor, bem como os professores a ensinar melhor e as escolas a serem mais eficazes. As ferramentas disponibilizadas permitem às autoridades centrais monitorarem os níveis de escolaridade. (ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO, 1999).

As políticas públicas que constituíram o sistema educativo português

[...] nos últimos cinquenta anos tiveram uma significativa influência da OCDE, designadamente mudança para uma escola mais democratizada e equitativa, na definição e consolidação de um sistema educativo mais estruturado e universal e na convergência de políticas para a melhoria dos resultados educativos.” (LE MOS, 2014, p. 321-322).

6 George Papadopoulos, diretor-adjunto da OCDE encarregado, em 1994, da educação, na Diretoria de Assuntos Sociais.

Portanto, com essa influência da OCDE, as políticas públicas de educação em Portugal foram organizadas em três fases, respectivamente,

[...]Projeto Regional do Mediterrâneo, a OCDE influenciou uma mudança radical do paradigma orientador das políticas públicas de educação o que se projeta nas alterações profundas trazidas designadamente pela reforma Veiga Simão [...]; [...] a definição dos eixos estruturantes das políticas de educação portuguesa e duma agenda de reforma que permitiram a estabilização do sistema educativo português [...]; [...] através do projeto dos indicadores e do PISA influenciou a evolução das políticas no sentido da convergência como os *standards* e os *benchmarks* internacionais. (*Idem*, p. 322).

Nesse contexto, especificamente da terceira fase da influência da OCDE em Portugal, o modelo da NGP trouxe para aquele país dois eixos que foram incorporados aos diplomas legais na forma de flexibilização dos currículos dos cursos de mestrado em ensino e avaliação em larga escala como controle de desempenho, por meio da política do *accountability*. Entretanto, esse modelo reflete contradições e tensões, pois, ao oferecer autonomia às instituições formadoras de professores flexibilizando a constituição dos currículos desses cursos, instituiu a política da avaliação. As políticas educativas formuladas e implementadas para um ‘novo’ modelo de profissão docente enfatizam práticas profissionais do ‘núcleo técnico’, associadas às reformas curriculares, abrindo espaço a diferentes concepções de profissionalismo e profissionalidade. Nesse sentido, a adoção de políticas educativas para a formação de professores no modelo NGP é justificada com base nas recomendações da OCDE, por meio das ‘boas práticas’; entretanto, sob a representação social dos decisores políticos.

A convergência dos sistemas educativos, baseada em uma cultura global favorecida pela intervenção do conhecimento difundido pela OCDE para as políticas de formação de professores, foi construída sob a tensão de forças entre as propostas do governo e as reivindicações dos docentes e suas associações. A estratégia desse modelo de convergência e/ou empréstimo busca legitimar a introdução de reformas por meio de modelos, discursos ou práticas de outros sistemas educativos. Essa convergência pode ser identificada por meio de políticas educativas formuladas e implementadas para a formação de professores com as seguintes características:

a) políticas inspiradas na lógica gerencialista da OCDE e colocadas em prática num modelo da NGP pelo qual o controle está voltado para os resultados dos alunos, na política do *accountability* e na avaliação da aprendizagem ao longo da vida constituindo elemento comum para profissionalização docente, exigindo

uma atualização contínua de conhecimentos e habilidades demandados pelo desenvolvimento econômico e social, como forma de desenvolver e fornecer conteúdo educacional adequado;

b) descentralização da gestão para os governos locais com a política do *accountability*, buscando uma transparência governamental na formulação e implementação de políticas públicas para a formação de professores;

c) currículo centralizado baseado em competências (criatividade, trabalho em equipe, resolução de problemas, entre outros), como forma de atender às necessidades demandadas que enfatizam, dentre outras questões, a aprendizagem ao longo da vida;

d) sistema centralizado de avaliação em larga escala, como controle de desempenho, por meio da política do *accountability*;

e) profissionalização docente compreendida como processo permanente de construção e desenvolvimento de competências e saberes necessários para a prática docente.

Conclui-se que o ponto nodal das políticas convergentes para formação de professores, em Portugal, aponta para a avaliação em larga escala, *accountability* e aprendizagem ao longo da vida. De modo que, na dimensão do quadro normativo, reconfigura os perfis de docência, propõe avaliação do desenvolvimento profissional e política de bonificação como forma de atrair e reter bons professores.

A NOVA GESTÃO PÚBLICA NAS POLÍTICAS EDUCATIVAS EM PORTUGAL (1999-2013)

Procurando identificar as possíveis configurações da presença de doutrinas e instrumentos da NGP nas políticas públicas de educação em Portugal, no período de 1999-2013, selecionam-se e se analisam cinco Programas de Governo, a saber:

- a) Programa do XIV Governo Constitucional (1999-2002);
- b) Programa do XV Governo Constitucional (2002-2004);
- c) Programa do XVI Governo Constitucional (2004-2005);
- d) Programa do XVII Governo Constitucional (2005-2009); e
- e) Programa do XVIII Governo Constitucional (2009-2013).

Para isso, toma-se como referência o quadro *Las posibles configuraciones de la NGP en la educación* de Verger e Normand (2015), em que são identificadas e ilustradas políticas educativas de NGP com suas possíveis configurações.

Quadro 1 - Políticas Educativas de NGP em Portugal (1990-2013)

POLÍTICAS EDUCATIVAS DE NGP	EVIDÊNCIAS NOS PROGRAMAS DE GOVERNO DE PORTUGAL
Profissionalização / empoderamento dos diretores de escolas.	"[...] a criação de condições para a modernização e profissionalização da gestão dos estabelecimentos de ensino, simplificando processos, clarificando responsabilidades e prestigiando a figura do Director de Escola; [...]". (PORTUGAL, 2002, p. 111-112). "[...] a criação de condições para a modernização e profissionalização da gestão dos estabelecimentos de ensino, simplificando processos, clarificando responsabilidades e prestigiando a figura do Director de Escola; [...]". (PORTUGAL, 2004, p. 189).
Definição de padrões curriculares comuns e indicadores de qualidade e de <i>benchmarks</i> sobre "sucesso" educativo.	"Reforço da divulgação de boas práticas e do sistema de monitorização dos progressos realizados no domínio do uso social das tecnologias de informação e comunicação em Portugal, designadamente no âmbito do <i>benchmarking</i> internacional requerido pela Estratégia de Lisboa; [...]". (PORTUGAL, 2005b, p. 14). "A avaliação do desempenho dos professores, neste contexto, deve ser acompanhada por iniciativas que aumentem a motivação e a auto-estima dos professores em função dos resultados obtidos e das boas práticas reconhecidas pelos seus pares". (PORTUGAL, 2005b, p. 44). "[...] Consolidar e desenvolver os planos e programas concebidos para a melhoria de competências-chave ou de aprendizagens em determinadas áreas críticas, através, designadamente, da formação de professores e da difusão das boas práticas. [...] Monitorizar e aperfeiçoar o sistema de avaliação das aprendizagens do ensino básico e secundário; estabelecer referenciais e objectivos claros para as aprendizagens e prosseguir o esforço de melhoria de qualidade das provas de avaliação, reforçando a respectiva auditoria". (PORTUGAL, 2009, p. 49).
Resultados da avaliação externa e do desempenho escolar.	"Maior autonomia significa maior responsabilidade, prestação regular de contas e avaliação de desempenho e de resultados. O Governo estimulará a celebração de contratos de autonomia entre as escolas e a administração educativa, definindo os termos e as condições do desenvolvimento de projectos educativos e da fixação calendarizada de resultados". (PORTUGAL, 2005b, p. 44). "[...] Desenvolver a autonomia das escolas, designadamente na área da organização pedagógica e da contratação e gestão do pessoal docente, e prosseguir o programa da sua avaliação externa, conduzido pela Inspeção-Geral da Educação, como base para o reforço contratualizado da autonomia; [...]". (PORTUGAL, 2009, p. 50).

Quadro 1 - Políticas Educativas de NGP em Portugal (1990-2013)

POLÍTICAS EDUCATIVAS DE NGP	EVIDÊNCIAS NOS PROGRAMAS DE GOVERNO DE PORTUGAL
Autonomia escolar; Gestão baseada na escola.	"Consolidação da autonomia e desenvolvimento de novas formas de administração e gestão das escolas que conduzam, por um lado, ao agrupamento dos estabelecimentos de ensino com base em critérios de contiguidade territorial e sequencialidade curricular e, por outro, ao desenvolvimento de uma cultura profissional assente no mútuo conhecimento e na cooperação; Celebração de contratos de autonomia, envolvendo as escolas, a administração educativa e as autarquias locais, para o desenvolvimento dos projectos educativos das escolas[...]". (PORTUGAL, 1999, p. 25). "O Governo precederá à revisão e racionalização da estrutura orgânica, dos serviços no respeito pelas regras de funcionamento da Administração Pública e da autonomia das escolas". (PORTUGAL, 2002, p. 112). "O Governo concretizará a estrutura orgânica dos serviços no respeito pelas regras de funcionamento da Administração Pública e da autonomia das escolas". (PORTUGAL, 2004, p. 190). "O Governo considera desejável uma maior autonomia das escolas, que garanta a sua capacidade de gerir os recursos e o currículo nacional, de estabelecer parcerias locais e de adequar o seu serviço às características e necessidades próprias dos alunos e comunidades que servem. Maior autonomia significa maior responsabilidade, prestação regular de contas e avaliação de desempenho e de resultados. O Governo estimulará a celebração de contratos de autonomia entre as escolas e a administração educativa, definindo os termos e as condições do desenvolvimento de projectos educativos e da fixação calendarizada de resultados". (PORTUGAL, 2005b, p. 44) "[...] Desenvolver a autonomia das escolas, designadamente na área da organização pedagógica e da contratação e gestão do pessoal docente, e prosseguir o programa da sua avaliação externa, conduzido pela Inspeção-Geral da Educação, como base para o reforço contratualizado da autonomia; [...]". (PORTUGAL, 2009, p. 50). "[...] Prosseguir a redefinição do papel da administração educativa, no quadro da maior autonomia das escolas e da maior participação das autarquias". (PORTUGAL, 2009, p. 51).

Quadro 1 - Políticas Educativas de NGP em Portugal (1990-2013)

POLÍTICAS EDUCATIVAS DE NGP	EVIDÊNCIAS NOS PROGRAMAS DE GOVERNO DE PORTUGAL
Subsídios públicos para escolas particulares: financiamento <i>per capita</i>	"No domínio da Ciência e Tecnologia, o Governo adoptará as seguintes medidas: - o estabelecimento de prioridades estratégicas, as quais devem merecer investimentos públicos e privados adicionais, sem prejuízo do esforço público de base que deve continuar a financiar, em ritmo crescente, todo o sistema nacional científico e tecnológico; [...]". (PORTUGAL, 2002, p. 119). "No seguimento das orientações adoptadas pelo Governo anterior para o apoio a estratégias empresariais ganhadoras, a concessão de apoios públicos, nomeadamente no âmbito dos programas com financiamento comunitário, deverá assumir preferencialmente a forma de parcerias, designadamente através de instrumentos de capital de risco e de desenvolvimento, de forma a que o Estado continue a assumir a partilha do risco e do sucesso dos projectos e a contribuir para a manutenção de estruturas de capital equilibradas". (PORTUGAL, 2004, p. 74). "Restabelecer os prémios de honra e pecuniários ao mérito e à excelência no desempenho de funções públicas; [...]". (PORTUGAL, 2005b, p. 40). "[...] definição de um quadro das condições contratuais e institucionais para promoção, viabilização e operacionalização dos projectos em parceria público-privado; [...]". (PORTUGAL, 2005b, p. 98). "Continuará a promover a colaboração entre as instituições científicas, as universidades e as empresas, reforçando a articulação alcançada nos últimos anos, nomeadamente através de novos mecanismos de financiamento público que complementem o financiamento privado que as instituições científicas e universidades venham a atrair (<i>matching funds</i>) [...]". (PORTUGAL, 2009, p. 56). "Melhorar, no âmbito das Parcerias Público-Privadas (PPP), os instrumentos de gestão, no acompanhamento e avaliação dos compromissos contratuais estabelecidos". (PORTUGAL, 2009, p. 75).

Quadro 1 - Políticas Educativas de NGP em Portugal (1990-2013)

POLÍTICAS EDUCATIVAS DE NGP	EVIDÊNCIAS NOS PROGRAMAS DE GOVERNO DE PORTUGAL
Empoderamento das famílias / clientes dos serviços públicos	"Incentivo a novas formas de parceria educativa com os pais e as comunidades educativas, quer através da sua efectiva participação e coresponsabilização na administração das escolas, quer através de formas de voluntariado sócio-educativo; [...]". (PORTUGAL, 1999, p. 25). "[...] política de descentralização de competências e em nome de um maior envolvimento das comunidades locais e das famílias na vivência e no sucesso do sistema de ensino". (PORTUGAL, 2002, p.112) e (PORTUGAL, 2004, p.190). "A legislação em vigor conseguiu trazer as famílias e as comunidades locais para a gestão e administração escolar, aumentando também os poderes e responsabilidades das direcções executivas". (PORTUGAL, 2005b, p.45). "Incentivar o desenvolvimento de redes comunitárias que ajudem a reforçar as redes locais e regionais e a sua identidade, e proporcionem o recurso a serviços partilhados por parte das empresas, das instituições e das famílias; [...]". (PORTUGAL, 2009, p.28). "A lógica de trabalho em rede, num dado território, envolvendo escolas, famílias, autarquias, centros de formação e tecido social local; [...]". (PORTUGAL, 2009, p.49).
Financiamento das escolas e /ou professores com base nos critérios de mérito / produtividade.	"Prosseguimento do programa de formação contínua de educadores e professores e desenvolvimento de mecanismos de incentivo ao mérito e ao reforço da profissionalidade docente, designadamente através da consagração de planos individuais de formação, no âmbito do processo de avaliação de desempenho; [...]". (PORTUGAL, 1999, p.26). "[...] a avaliação do desempenho das escolas, com publicitação dos resultados e criação de um sistema de distinção do mérito e de apoio às que demonstrem maiores carências; [...]". (PORTUGAL, 2002, p.109). "[...] a avaliação do desempenho das escolas, com publicitação dos resultados e criação de um sistema de distinção do mérito e de apoio às que demonstrem maiores carências; [...]". (PORTUGAL, 2004, p.188).

Fonte: VERGER; NORMAND, 2015 (Adaptação dos autores)

Percebe-se nessas dimensões de intervenção analisadas que os programas de governo enfatizam uma governança por meio de sistema centralizado de avaliação em larga escala como controle de desempenho, por meio da política do accountability, entre outros aspectos. As políticas educativas no modelo da NGP foram caracterizadas nesses programas de governo pelas categorias: profissionalização, autonomia escolar, empoderamento das famílias no colegiado escolar, meritocracia docente, produtividade docente, entre outros.

Diante da ambiguidade de alguns desses conceitos, decisores políticos têm optado por soluções hegemônicas do ponto de vista discursivo na agenda global de educação como forma de “gerar aceitação entre uma ampla variedade de audiências e ideologias”. (VERGER E NORMAND, 2015, p. 613).

Buscando ainda outros vieses para essa análise tendo como foco as políticas educativas de NGP, especificamente para a formação de professores, seleciona-se no site oficial da OCDE (<http://www.oecd.org/>), cinco documentos: *The Teacher Today: Tasks, Conditions, Policies.* (1990); *Teachers for Tomorrow Schools.* (2001); *Teachers Matter: Attracting, Developing and Retaining Effective Teachers.* (2005); *Educating Teachers for Diversity: Meeting the Challenge.* (2010); *Teaching Profession Preparing Teachers and Developing School Leaders for the 21st Century* (2012). Além desses documentos, foram analisados cinco diplomas legais, a saber: Lei de Bases do Sistema Educativo, Lei nº 49/2005 (PORTUGAL, 2005a); Decreto-Lei nº 194/1999 (PORTUGAL, 1999); Decreto-Lei nº 1409/2000 (PORTUGAL, 2000); Decreto-Lei nº 240/2001 (PORTUGAL, 2001b); Decreto-Lei nº 241/2001 (PORTUGAL, 2001a); Decreto-Lei nº 43/2007 (PORTUGAL, 2007); Decreto-Lei nº 79/2014 (PORTUGAL, 2014).

Busca-se com esses documentos compreender as dimensões de intervenção da NGP numa nova categoria: “Trabalho e Profissão Docente”, criada à luz de Verger e Normand (2015). Essa categoria foi analisada em três dimensões de intervenção, a saber: perfil, avaliação e remuneração, conforme apresentado no Quadro 2.

Quadro 2 - Dimensões da Intervenção da OCDE/Diplomas Legais na NGP em Educação (1990-2013) - Portugal

POLÍTICAS EDUCATIVAS DE NGP	DIMENSÕES DE INTERVENÇÃO
TRABALHO E PROFISSÃO DOCENTE	PERFIL
	- Alargamento de tarefas. - Aprendizagem ao longo da vida. - Competência na área. - Aplicar conhecimentos e habilidades e a novas situações.
	AValiaÇÃO
	-Avaliação do desempenho profissional docente. Prova de Avaliação de Conhecimentos e Capacidades instituída em 2007, mas realizada em 2013.
	REMUNERAÇÃO
	- Política de Bonificação.

Fonte: VERGER; NORMAND, 2015 (Adaptado dos autores).

Assim como Verger e Normand (2015), percebeu-se nas informações analisadas que a NGP é um modelo que reflete contradições e tensões ao serem deslocadas da teoria à prática e do global ao local.

Agora, o NGP é provavelmente um dos modelos de reforma educacional global que reflete mais contradições e tensões quando se trata de fazer a transição da teoria para a prática, ou do global para o local. De fato, a maioria dos estudos de caso coletados nesta edição especial identifica algum tipo de paradoxo (ou desvio dos preceitos iniciais) no trânsito que o NGP faz para práticas educacionais concretas. (VERGER; NORMAND, 2015, p. 618, tradução nossa).⁷

No caso de Portugal, a adoção de políticas no modelo da NGP é justificada com base nas recomendações da OCDE, das ‘boas práticas’, entretanto, adaptando-as às preferências dos decisores políticos.

Na verdade, o trabalho e a profissão docente na dimensão do quadro normativo ampliam os requisitos de acesso, reconfiguram os perfis para a docência, propõem avaliação do desenvolvimento profissional articulado ao domínio do currículo e dos resultados dos alunos ou processos de ensino e a política de bonificação como forma de atrair e reter bons professores.

Em outras palavras,

Apesar da aparente tensão subjacente à assunção do “paradigma da aprendizagem” tributário do denominado Processo de Bolonha, que aponta para a ideia de profissional reflexivo e profissional autônomo, e a sobrevalorização do saber do conteúdo disciplinar, a clivagem teoria-prática, o próprio quadro legal, numa lógica de regulação *soft*, deixa espaço para que cada instituição de formação possa construir e gerir o seu plano de estudo. É na concretização dos planos de estudos, que se podem identificar os verdadeiros modelos conceituais e a visão de profissionalismo e profissionalidade para que remetem. (ROSA; ALMEIDA, 2016, p. 774).

Em consequência, as autoras compreendem que “estamos perante possibilidades de regulação local, dentro das franjas de autonomia consagradas na legislação, e que dão espaço para que as instituições de formação organizem os seus planos de estudos e respectiva gestão curricular [...]” (*Ibidem*).

7 A versão original desta citação é: “Ahora bien, la NGP es probablemente uno de los modelos de reforma educativa global que refleja más contradicciones y tensiones a la hora de transitar de la teoría a la práctica, o de lo global a lo local. De hecho, la mayoría de los estudios de caso recogidos en este número especial identifican algún tipo de paradoja (o de desviación respecto a los preceptos iniciales) en el tránsito que la NGP realiza hacia las prácticas educativas concretas.”

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A adoção das políticas educativas de NGP em Portugal é justificada com base nas recomendações da OCDE, das ‘boas práticas’.

Desse modo, as ações das políticas públicas no modelo da NGP do Estado, ao instituírem a prestação de contas, entre outras coisas, na forma de avaliação da qualidade e da responsabilização e concederem ‘autonomia’ às instituições superiores de formação de professores para oferta de diversos formatos de cursos de licenciatura, abriram espaço a diferentes concepções de profissionalismo e profissionalidade⁸.

Nesse sentido, poderia o gerencialismo educacional focado nos resultados e numa formação docente empobrecida da formação cidadã e política garantir as condições necessárias para enfrentar as demandas emergentes nas salas de aulas para o século XXI?

REFERÊNCIAS

A3ES - **Manual de avaliação**, agência de avaliação e acreditação do ensino superior. Versão 1.1, Ed. Agência de Avaliação e Acreditação do Ensino Superior, maio, 2013. Lisboa. Disponível em: <http://www.a3es.pt/sites/default/files/Manual%20de%20avalia%C3%A7%C3%A3o.pdf> Acesso em: 04 jun. 2015.

ALMEIDA, Marta Mateus. **Desenvolvimento profissional dos docentes do ensino superior**: contributos para a compreensão do desenvolvimento profissional dos docentes que actuam na formação inicial de professores. 2012. 440 f. Tese (Doutorado em Educação) - Universidade de Lisboa, Lisboa, 2012.

DARDOT, Pierre; LAVAL, Christian. **A nova razão do mundo**: ensaio sobre a sociedade neoliberal. Tradução Mariana Echalar. 1ª ed.- São Paulo: Boitempo, 2016.

KENDALL, Nancy. Educação para o desenvolvimento internacional. In: COWEN, Robert; KAZAMIAS, Andreas M.; UNTERHALTER, Elaine (Org.). **Educação comparada**: panorama internacional e perspectiva. Brasília. UNESCO; CAPES, 2012. v.1.

8 O profissionalismo orienta a profissionalidade docente, pois o primeiro está relacionado à prestação de serviço de forma ética e deontológica, enquanto que o segundo distingue os comportamentos profissionais daqueles que não o são, articulando questões teóricas com a prática do professor para além dos conteúdos. (ALMEIDA, 2012).

ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO. **Portugal: Reforming the State to promote growth.** Relatório. Paris: OCED, 2013. ISBN 978-92-64-20798-1

ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO, SCHLEICHER, Andreas.(Ed.), **Preparing Teachers and Developing School Leaders for the 21st Century: Lessons from around the World, International Summit on the Teaching Profession**, OECD, Publishing, Paris, 2012. ISBN 978-92-64-17421-4.

ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO, **Educating Teachers for Diversity: Meeting the Challenge**, OECD Publishing, Paris, 2010. DOI:<http://dx.doi.org/10.1787/9789264079731-16-en>

ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO. **Professores são importantes:** atraindo, desenvolvendo e retendo professores eficazes (Relatório de Pesquisa). São Paulo: Moderna, 2006.

ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO. **Teachers Matter: Attracting, Developing and Retaining Effective Teachers**, Paris: OECD, 2005. ISBN: 92-64-01802-6.

ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO / ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA A EDUCAÇÃO, A CIÊNCIA E A CULTURA. **Teachers for Tomorrow's Schools. Analysis of the World Education Indicators**. Paris: OCDE/ UNESCO, 2001. ISBN: 92-9189-000-6.

ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO. **Measuring Student Knowledge And Skills - A New Framework For Assessment**. [S. l.]: OECD, 1999. ISBN 92-64-17053-7.

ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO. **The teacher today: Tasks, conditions, policies**. v. 22. Paris: OCED, 1990.

LEMOS, Valter. A OCDE e as Políticas de Educação em Portugal. In: RODRIGUES, M.L. (Coord.) **40 Anos de Políticas de Educação em Portugal: conhecimentos, atores e recursos**. Vol. I, Ed. Almedina S/A, Coimbra, Portugal, 2014.

PARIZ, Josiane Domingas Bertoja. **A formação inicial do professor para os primeiros anos da educação básica no Brasil e em Portugal: uma análise contextual sobre as reformas educativas da década de 90**. 2004. 129 f. Dissertação (Mestrado em Educação) - Universidade Lusófona de Humanidades e Tecnologias, Lisboa, 2004.

PORTUGAL. Decreto-Lei n° 79/2014, de 14 de maio. Aprova o regime jurídico da habilitação profissional para a docência na educação pré-escolar e nos ensinos básico e secundário. **Diário da República**, Portugal, 1ª Série, n° 92, 14 maio, 2014a. Declaração de Retificação n.º 32/2014, Diário da República, 1.ª série, n.º 122-27 jun. 2014.

PORTUGAL. **Programa do XVIII Governo Constitucional**. Lisboa: MEDIA, 2009. Disponível em: <<http://www.portugal.gov.pt/media/468569/gc18.pdf>> Acesso em: 16 jan. 2016.

PORTUGAL. Decreto-Lei n° 43/2007, de 22 de fevereiro. Aprova o regime jurídico da habilitação profissional para a docência na educação pré-escolar e nos ensinos básico e secundário. **Diário da República**, Portugal, 1ª série, n., 38, 22 fev. 2007.

PORTUGAL. Lei n° 49 de 2005, de 30 agosto. Segunda alteração à Lei de Bases do Sistema Educativo e primeira alteração à Lei de Bases do Financiamento do Ensino Superior. **Diário da República**, Portugal, I Série-A, n., 166, 30 ago. 2005a.

PORTUGAL. Deliberação n° 1409/2000, de 16 de novembro. **Diário da República**, II Série, N° 265. Direção Geral de Ensino Superior (DGES), 2000.

PORTUGAL. **Programa do XVII Governo Constitucional**. Lisboa: MEDIA, 2005b. Disponível em: <<http://www.portugal.gov.pt/media/464060/GC17.pdf>> Acesso em: 16 jan. 2016.

PORTUGAL. **Programa do XVI Governo Constitucional**. Lisboa: MEDIA, 2004. Disponível em: <<http://www.portugal.gov.pt/media/464054/GC16.pdf>> Acesso em: 16 jan. 2016.

PORTUGAL. **Programa do XV Governo Constitucional**, 2002. Lisboa: MEDIA, 2002. Disponível em: <<http://www.portugal.gov.pt/media/464051/GC15.pdf>> Acesso em: 15 jan. 2016.

PORTUGAL. Decreto-Lei nº 240/2001, de 30 de Agosto. **Diário da República**, I Série –A, p. 5569. Nº 201, 2001a.

PORTUGAL. Decreto-Lei nº 241/2001, de 30 de Agosto. **Diário da República**, I Série –A, p. 5552, nº 201, 2001b.

PORTUGAL. Decreto-Lei nº 194/1999, de 07 de junho. **Diário da República**, I Série –A, nº 131, 199.

PORTUGAL. **Programa do XIV Governo Constitucional, 1999b**. Lisboa: MEDIA, 2016. Disponível em:<<http://www.portugal.gov.pt/media/464048/GC14.pdf>> Acesso em: 15 jan. 2016.

RIZVI, Fazal; LINGARD, Bob. A OCDE e as mudanças globais nas políticas de educação. In: COWEN, Robert; KAZAMIAS, Andreas M.; UNTERHALTER, Elaine (Org.). **Educação comparada: panorama internacional e perspectiva**. Brasília. UNESCO, CAPES, 2012. v.1.

ROSA, M.G.O. **O papel da OCDE na formulação e implementação de políticas de formação inicial/profissionalização de professores: os casos Brasil e Portugal (1990-2013)**. 2017. 327f. Tese (Doutorado em Educação) - Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais. 2017.

ROSA, Maria Geralda Oliver; ALMEIDA, Marta Mateus de. **Concepções de formação docente em Portugal: uma questão de multirregulação**. In: COLÓQUIO DA AFIRSE, 23. 2016. Lisboa: AFIRSE, 2016.

VERGER, Antoni; NORMAND, Romuald. Nueva gestión pública y educación: elementos teóricos y conceptuales para el estudio de un modelo de reforma educativa global. **Educação & Sociedade**, v. 36, n. 132, Julio-Sep. p. 599-622, 2015.

MARIA GERALDA OLIVER ROSA é professora do Instituto Federal do Espírito Santo - Campus Vila Velha. Graduada em Ciências pela Pontífica Universidade Católica de Minas Gerais, Especialista em Gestão de Empresa e Direito Educacional. Possui Mestrado e Doutorado em Educação, respectivamente, pela Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG) e Pontífica Universidade Católica de Minas Gerais (PUC/MG) - Sanduíche na Universidade de Lisboa/ Instituto de Educação. E-mail: mariageraldaoliver@gmail.com

*Recebido em agosto de 2017
Aprovado em outubro de 2017*

O trabalho dos gestores nas instituições de Educação Infantil

The work of managers in Child Education institutions
El trabajo de los gestores en las instituciones de Educación Infantil

LUCIANA GALDINO
VALDETE CÔCO

Resumo: Nos desafios conexos à gestão educacional, este artigo sintetiza dados de pesquisa qualitativa, abordando o trabalho dos gestores das instituições de Educação Infantil, com procedimentos de aplicação de questionário e de desenvolvimento de entrevista. Com ancoragem teórica-metodológica bakhtiniana, evidencia-se um trabalho instado pelas bases legais e demandas – por vezes, conflitantes – dos órgãos gestores, pares de trabalho, estudantes e comunidade. Nesse movimento, o compartilhamento coletivo das ações reúne exigências, implicando responsabilização, que informam novas imposições à gestão educacional.

Palavras-chave: Educação Infantil. Gestão. Trabalho docente.

Abstract: In the challenges related to educational management, this article synthesizes qualitative research data, addressing the work of the managers of the institutions of Early Childhood Education, with procedures for application of questionnaire and interview development. With Bakhtin's theoretical and methodological anchorage, it puts in evidence a work by the legal bases and demands - sometimes conflicting - of the management organs, work pairs, students, and community. In this movement, the collective sharing of actions brings together demands, implying accountability, which inform new impositions to educational management.

Keywords: childhood education; management; teaching work.

Resumen: En los desafíos relacionados con la gestión educativa, este artículo sintetiza datos de investigación cualitativa, abordando el trabajo de los gestores de las instituciones de Educación Infantil, con procedimientos de aplicación de cuestionario y de desarrollo de entrevista. Con anclaje teórico-metodológico bakhtiniano, se evidencia un trabajo instado por las bases legales y demandas – a veces conflictivas – de los órganos gestores, parejas de trabajo, estudiantes y comunidad. En ese movimiento, el compartir colectivo de las acciones reúne exigencias, implicando responsabilización, que informan nuevas imposiciones a la gestión educativa.

Palabras clave: Educación Infantil. Gestión. Trabajo docente.

INTRODUÇÃO

No contexto dos desafios presentes no campo da gestão educacional, em especial dos advindos da implementação progressiva da Nova Gestão Pública (NGP), este artigo aborda o trabalho dos gestores das instituições educativas, focalizando o campo da Educação Infantil (EI). Em função do objetivo de compreender o trabalho dos gestores das instituições, cabe destacar que a EI integra, como primeira etapa, a Educação Básica (BRASIL, 1996), compondo-se com a faixa da creche (crianças de zero a três anos) e da pré-escola (crianças de quatro a seis anos). Campos (2011) assinala que a passagem da EI dos setores de assistência social para a educação, requerendo a ampliação da política de financiamento (BRASIL, 2007), trouxe mudanças significativas no contexto da educação nacional e também:

[...] vem contribuindo para a consolidação dos sistemas municipais de Educação e para a ampliação da oferta de Educação Infantil, bem como para um estímulo à demanda por vagas, exigindo dos municípios o enfrentamento de dois principais desafios: a pressão por atendimento, principalmente em creches, e as exigências de qualificação de suas redes (CAMPOS, 2011, p. 1).

Assim, ainda que a trajetória nacional da EI evidencie avanços no seu reconhecimento social, agregando normatizações próprias no interior dos sistemas de ensino (BRASIL, 1996; 2006; 2007; 2009), e evidencie também aumento progressivo da oferta e configuração de quadros profissionais associados, os indicadores nacionais destacam desafios concernentes tanto à demanda ainda por ser atendida (em especial na faixa da creche) quanto à necessidade de qualificar o atendimento, implicando o estabelecimento de metas para o seu avanço no cenário social (BRASIL, 2014). Trata-se de metas importantes que, mesmo ameaçadas no contexto de desmonte das políticas sociais - em especial, por meio do contingenciamento de recursos (BRASIL, 2016) - constituem premissas para a continuidade da luta por seu fortalecimento.

Nesse movimento, dado o escopo de problematização proposto para este artigo - buscando compreender o trabalho dos gestores - cabe considerar também que a integração da EI à Educação Básica vem implicando a configuração de uma profissionalidade docente ligada aos sistemas de ensino, reconfigurando os quadros funcionais nesse campo. Nesse sentido, de forma geral, nas instituições que apresentam um quadro ampliado de trabalhadores docentes, é possível observar funções ligadas à gestão administrativa e pedagógica do coletivo da instituição (tais como gestor/diretor institucional e pedagogo/coordenador pedagógico), ao trabalho docente direto com as crianças (tais como professor,

auxiliar/apoio a professor e estagiário), aos registros escolares (tais como auxiliar administrativo e secretário escolar) e à limpeza, ao preparo da alimentação e à segurança. Não obstante, os estudos sobre a feição funcional da EI indicam que é diversificada essa organização, assim como as formas de provimento e as políticas de reconhecimento e valorização, conforme as distintas localidades e redes de ensino. Em síntese, a EI integra um contexto em que se encontra “grande diversidade de condições de trabalho, profissionais, salariais e de formação no contingente de professores brasileiros, devido às disparidades regionais, que refletem as desigualdades econômicas presentes no país” (OLIVEIRA, 2008, p. 2).

Essa reconfiguração dos quadros funcionais, associada à inserção da EI nos sistemas de ensino, precisa ainda ser articulada às transformações que vêm ocorrendo no conjunto do campo educacional. Oliveira (2005) assinala que as mudanças introduzidas por meio da Lei de Diretrizes e Bases da Educação (BRASIL, 1996) informam um “ciclo de reformas que muitos países conheceram nos seus sistemas educacionais a partir dos anos de 1990” (OLIVEIRA, 2005, p. 753), implicando a reestruturação no trabalho docente, pois “são reformas que atuam não só no nível da escola, mas em todo o sistema, repercutindo em mudanças profundas na natureza do trabalho escolar” (OLIVEIRA, 2004, p. 1128).

Nesse contexto de mudanças focalizando o campo da EI, é possível observar transformações que, instadas pela expansão do atendimento, reúnem indicadores relativos à ampliação do número de instituições, à reconfiguração dos espaços físicos (abrangendo maior número de salas e, conseqüentemente, quantitativo maior de trabalhadores) e, especialmente, à implementação de novas lógicas organizativas do trabalho institucional, em meio à afirmação de sua especificidade, voltada ao trabalho educativo com as crianças pequenas (ROCHA, 1999). Assim:

A Educação Infantil tem hoje o desafio e a oportunidade de se colocar como uma área da Escola Básica que apresenta novas formas de planejar, organizar e avaliar o trabalho pedagógico de suas unidades enquanto ambientes de aprendizagens significativas e de desenvolvimento ético, político e estético das crianças de 0 a 5 anos e 11 meses (OLIVEIRA, 2014, p. 187).

Destarte, tal especificidade busca marcar dimensões próprias da EI sem apartá-las do contexto educacional. Com isso, é possível caminhar na lógica de que também a EI é afetada por mudanças que se efetivam no conjunto contexto

educacional, ainda que seja necessário reconhecer também que, em função de sua especificidade, os impactos e as respostas às mudanças estarão, provavelmente, marcados por sua especificidade.

Isso posto, miramos as transformações no contexto educacional focalizando a gestão no campo da EI, observando, em especial, que, nessas transformações, o trabalho docente não se constitui exclusivamente do trabalho do professor, mas compreende também os processos de gestão, permitindo assinalar mudanças na organicidade interna das instituições educativas e em sua relação com a comunidade (OLIVEIRA, 2004). No bojo da consideração da emergência de proposições implementadoras de uma nova organicidade para as escolas, destaca-se a implementação das assertivas vinculadas à NGP.

Esse destaque não pode ser tomado de modo isolado no contexto educacional, vista sua vinculação com a reestruturação que o Brasil, assim como outros países da América Latina, vêm sofrendo, especialmente a partir da década de 1990. Ainda que não seja possível, nos limites deste artigo, estendermo-nos à abordagem dessa vinculação, é importante salientar que essa reestruturação está situada nas disputas pelos investimentos do Estado, em razão de crises econômicas e de negociação da dívida externa, marcando um paradigma de “adoção dos critérios da economia privada na gestão da coisa pública” (OLIVEIRA, 2015, p. 629). Nesse quadro, a NGP pode ser entendida como um amplo programa de reforma, visando a aplicar conhecimentos e instrumentos da gestão empresarial no setor público, que avança também sobre o contexto das instituições educativas (VERGER; NORMAND, 2015). Assim sendo, as reformas educacionais têm implicado novas regulações, tal como afirma Oliveira (2008):

As reformas educacionais têm configurado uma nova regulação educativa no contexto latino-americano e, em especial no Brasil, caracterizada pela centralidade atribuída à administração escolar, elegendo a escola como núcleo do planejamento e da gestão; o financiamento per capita e a avaliação sistêmica e sistemática (OLIVEIRA, 2008, p. 5)

Ainda sobre esse destaque, circunscrevendo o contexto educacional, também é importante considerar a processualidade inerente aos processos de implementação de mudanças, assim como a heterogeneidade na apropriação dessas assertivas e a emergência de questionamentos, sobretudo porque a participação cidadã na gestão pública não faz parte das características da NGP.

No contexto dos embates sobre a feição das instituições educativas, no escopo desse artigo sustentados no referencial bakhtiniano, marcamos uma compreensão de política ligada à governança social da vida, que se (re)configura num processo participativo ampliado - possibilitando captar várias enunciações

circulantes (instando convergências e também divergências, em vários graus relacionais), em distintas formas de dizer (assim como de fazer calar) - e se move sistematicamente em articulação com as várias pautas em questão no curso das disputas sociais.

Nessa perspectiva, destacamos a pauta educacional, focalizando a gestão das instituições, com vistas a abordar o trabalho dos gestores que atuam nas instituições de EI, a partir das vozes dos próprios sujeitos que assumem essa função. Entendendo que “cada enunciado é pleno de ecos e ressonâncias de outros enunciados [...]” (BAKHTIN, 2011, p. 297), acreditamos que a interação com esses sujeitos permite puxar fios que podem dizer das várias dimensões vinculadas à gestão integradas à vida social. Simultaneamente, permite evidenciar as singularidades de cada sujeito, entendido como alguém que, com sua voz, ocupa um lugar único na existência (BAKHTIN, 2011), portanto, pode indicar modos particulares de lidar com as demandas da gestão pública.

Nesse propósito, selecionamos dados de uma pesquisa qualitativa que tematizou a gestão nas instituições de EI, produzidos no ano de 2015, em um município da região metropolitana da Grande Vitória, Espírito Santo. Esse município foi escolhido em função de implementar processo de eleição, junto à comunidade educativa para escolha da gestão de suas instituições. Considerando os acúmulos produzidos sobre os desafios da gestão, em especial, na EI (PARO, 2001; WITTMANN; GRACINDO, 2001; SOUZA, 2006; TOME, 2011; CÓSSIO, 2012; MONÇÃO, 2013 e outros), na primeira etapa da pesquisa desenvolvemos o procedimento de aplicação de questionário (Q) aos gestores das instituições de EI, contando com trinta e cinco gestores (58,3%) como respondentes (do total de sessenta). Na segunda etapa, desenvolvemos entrevistas semiestruturadas com seis desses gestores, que assinalaram em campo próprio do Q a disponibilidade para prosseguirem na pesquisa. Em função dessa arquitetura, para garantir a proteção aos sujeitos, as referências às enunciações decorrentes do questionário serão identificadas com a letra Q, seguida de numeração, indicadora da ordem de devolução dos instrumentos. As enunciações decorrentes das entrevistas serão identificadas com nomes fictícios (escolhidos pelos próprios sujeitos).

A partir desses dados, organizamos este artigo em dois tópicos, acrescidos desta introdução e das considerações finais. No primeiro tópico, abordamos a gestão e o trabalho do gestor que atua na EI, situados no contexto de afirmação da gestão democrática, ainda que as assertivas na NGP venham impondo-se no cenário social. No segundo tópico, detalhamos o trabalho do gestor, considerando suas ações nas dimensões pedagógica, administrativa e financeira, situadas na convivibilidade coletiva desse trabalho, envolvendo os órgãos regulares, os pares de trabalho, as crianças e suas famílias além da comunidade. Por fim, apresentamos

as considerações finais, realçando a valorização de perspectivas de gestão que se desenvolvem no compartilhamento coletivo do trabalho educativo, reconhecendo a alteridade, em meio à observação da intensificação do trabalho, com novas exigências implicadas com a responsabilização dos trabalhadores docentes e com a exigência de conhecimentos técnicos que, por vezes, extrapolam o âmbito da formação docente. Assim, avançamos para abordar, no tópico que segue, o trabalho do gestor nas instituições de EI.

GESTÃO DEMOCRÁTICA E O TRABALHO DO GESTOR NA EI

A Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 1988), ao incorporar o princípio da gestão democrática do ensino público (conforme Art. 206), traz como prerrogativa a descentralização, nas vertentes administrativa, financeira e pedagógica. Esse princípio é reafirmado na LDB, no seu artigo 15, quando esta estabelece que:

Art. 15º. Os sistemas de ensino assegurarão às unidades escolares públicas de educação básica que os integram progressivos graus de autonomia pedagógica e administrativa e de gestão financeira, observadas as normas gerais de direito financeiro público (BRASIL, 1996).

Essa normativa delega progressivos graus de autonomia às instituições, com destaque para a elaboração do Projeto Político Pedagógico e para a administração de recursos financeiros, sendo importante também considerar a demanda pelo desenvolvimento dos conselhos escolares, como órgãos colegiados responsáveis por partilhar as ações de gestão. Assim, destaca-se a ampliação da autonomia em vinculação com a implementação da gestão de forma mais colegiada, reposicionando o contexto de “autoridade que o director exibia, com tanta eficácia, que entre individuo e dispositivo não haveria distinção. Escola e director se fundiam em coisa única” (CARVALHO, 2000, p. 36). Em síntese, a gestão de uma instituição pressupõe o exercício de compartilhamento das decisões, entendendo esse exercício integrado às particularidades de cada instituição, de modo a aventar uma multiplicidade de formas – das mais amplas às mais restritas – de encaminhar as deliberações.

De todo modo, parece-nos que essa normativa contribui para o fortalecimento da organização do trabalho no âmbito das instituições, visto que abre espaço para processos deliberativos mais internos, ainda que em observância a um conjunto de outras normativas, geralmente mais externas às instituições. Todavia, sua concretização vem associada a uma transferência de responsabilidades e obrigações legais do sistema para a escola, gerando novas demandas de trabalho,

por vezes sem a infraestrutura e os recursos necessários. Vem associada também a mecanismos de controle e avaliação que, dadas as expectativas estabelecidas, geralmente de modo externo às instituições, acabam por delimitar os processos decisórios em seu interior, informando controle e regulação do trabalho escolar. Com isso, é possível assinalar a emergência de um movimento contraditório, em que “[...] a ampliação de direitos veio acompanhada de mudança nas formas de organização e gestão da educação [...]” (OLIVEIRA, 2015, p. 632), associando a possibilidade de configurar estruturas mais democráticas a maior eficiência de resultados.

Cabe, então, indagar as implicações dessas associações, em especial das relações que se estabelecem entre as imposições de lógicas de eficiência e os propósitos de garantia do direito à educação, uma vez que “no mesmo passo que cresce a autonomia escolar, aumenta o controle sobre o trabalho docente” (FERREIRA; VENTORIM; CÔCO, 2012, p. 23). Então, no horizonte de afirmação da gestão democrática, emerge um contexto complexo para o exercício do trabalho do gestor, que relativiza o próprio conceito de autonomia perspectivado, conforme assinala uma das gestoras entrevistadas na pesquisa:

Eu sou uma diretora eleita e gostaria de ter muito mais autonomia do que eu tenho. Não acho que temos tanta autonomia assim, não. Às vezes, porque você é eleita, as pessoas acham que a pessoa pode tudo. Mas não é assim, não, você tem que seguir regras. Em alguns momentos você gostaria de ter um pouco mais de liberdade, de fazer algo diferente dentro do seu espaço, mas você não consegue porque você não tem autonomia para isso. E também você não pode fazer nada que infrinja também a legislação, as leis, enfim (BRUNA).

No entendimento da educação como bem público, a descentralização de poder pode possibilitar compartilhar aquilo que constitui prerrogativa de uma coletividade, pressupondo exercícios de envolvimento e pertencimento, instando à participação nas problemáticas próprias de cada instituição. Contudo, parece importante distinguir descentralização de tarefas de desconcentração de poder, indagando os poderes das distintas instâncias envolvidas, uma vez que, nos moldes de uma autonomia limitada (conforme o relato da gestora), tomam realce as obrigações em detrimento das potencialidades, minimizando as possibilidades de forjar movimentos para estender as conquistas de poder decisório até então garantidas.

Nesse quadro, “a autonomia da escola adquirida por meio dos processos de descentralização traz maiores custos para os trabalhadores docentes” (OLIVEIRA, 2008, p. 8), pois vem implicada com a demanda pela execução de novas tarefas em associação à responsabilização. Em meio às mudanças advindas por meio da NGP, a responsabilização se apresenta com várias nuances, impondo às escolas e a seus trabalhadores que respondam à demanda de elaboração de documentos

organizativos das instituições, de prestação de contas de investimentos e, com grande destaque, de resultados de desempenho dos estudantes. Isso afeta tanto o coletivo institucional quanto cada trabalhador docente, em especial os gestores. Interagindo com as múltiplas vozes que vêm tensionando a configuração das instituições educativas, a pesquisa assinala que os dizeres dos gestores atuantes na EI, compreendidos como “um conjunto de sentidos” (BAKHTIN, 2011, p. 329) convergem para a constatação da complexidade da função, conforme sintetizado a seguir:

Uma das características é você ter clareza da complexidade do cargo. Ele não tem uma dimensão só, a dimensão pedagógica, a dimensão financeira, administrativa; elas têm que dialogar o tempo inteiro e ser um profissional que esteja disposto a mediar, a delegar, quem não tem característica de delegar minimamente, não consegue porque as atribuições são muitas, mas ao mesmo tempo que delega tem que ter a condição de acompanhar (JULIA).

Partilhar, delegar, acompanhar e, com grande ênfase na pesquisa, responder pelo encaminhamento das ações. Continuando a síntese:

[...] Há 30 anos atrás, o gestor tinha exigências que eram específicas do tempo, ele decidia muitas vezes por conta própria, principalmente na Educação Infantil, poucas vezes se respondia por aquilo. E eu tenho percebido nos últimos anos, que tem tido aqui (diz o nome do município) e (diz o nome de um município vizinho), uma corrida muito grande, de você mostrar a viés sistêmica da função do gestor, pois você responde por aquilo como responde o presidente da república, como responde o secretário de educação [...] então eu acho que é uma coisa séria hoje, são essas as atribuições do gestor e que ele responde mais por elas, do que usufrui mesmo das decisões, é mais essa questão da resposta, da resposta legal, de você ter feito o que era que a Lei mandava... Isso me preocupa muitíssimo (JULIA).

Com as muitas referências sobre a responsividade solicitada aos gestores, com o referencial bakhtiniano salientamos a observação de uma dialogia com as várias instâncias envolvidas que informa que responder não se apresenta somente como ato responsável junto aos pares e à comunidade, mas, muito particularmente, apresenta-se investido pela necessidade de atender às expectativas dos órgãos reguladores. Nesse diálogo tensionado, essas respostas têm apresentado “exigências que estão além de sua formação” (OLIVEIRA, 2005, p. 769).

Ainda que, a despeito da diversidade e dos desafios próprios de cada instituição, a lógica da NGP busque impor-se com assertivas generalizantes, situadas em lógicas de eficiência próprias da gestão empresarial, conforme assinalamos, a especificidade da EI (BRASIL, 2009) implica conceber práticas próprias a essa etapa. No que se refere a práticas ligadas à gestão, Campos (2012) assinala que:

[...] a gestão de creches e pré-escolas apresenta especificidades importantes, quando comparada à gestão de escolas que atendem crianças acima de 6 anos de idade, como: integrar o cuidado à Educação, uma vez que as crianças pequenas necessitam maior atenção por parte dos adultos; organizar ambientes que estejam de acordo com as necessidades das faixas etárias atendidas; planejar rotinas para atendimento em turno integral (caso de muitas creches); manter uma relação próxima com as famílias. Assim, as instituições de Educação Infantil têm preocupações peculiares, que geram demandas bastante diversas das do Ensino Fundamental (p. 28).

Essas práticas informam, então, indicadores para o desenvolvimento de processos formativos. Nesse sentido, a pesquisa informa que o trabalho, na especificidade da instituição de EI, apresenta desafios para muitos gestores, em especial, quando estão associados a carência de condições de infraestrutura:

Na Educação Infantil as dificuldades que a gente encontra é não ter uma equipe maior para nos ajudar, não temos um vigilante, não temos um coordenador, muitas das vezes nós não temos uma auxiliar de secretaria, que às vezes a gente fica sem mesmo, porque a educação não dá essa condição. E a gente aqui acaba fazendo um pouco de tudo, a gente acaba deixando de atuar no que é principal, que é o pedagógico, porque a gente depende de fazer tudo isso (LAURA).

Observando as questões estruturais próprias do campo da EI, importante é não esquecer “o quanto a escola pode se apresentar de forma desigual para os mais pobres” (OLIVEIRA, 2015, p. 639), uma desigualdade que não se aparta da disputa pela participação social. Então, caminhando para uma síntese desse tópico relativo ao trabalho do gestor, procuramos evidenciar que as assertivas da gestão democrática, importantes para avançar nos processos de compartilhamento das ações educativas, no (des)encontro com o campo da EI, movem tensionamentos em interação com o progresso da imposição das lógicas vinculadas à NGP.

Ainda assim, a pesquisa retrata um conjunto de esforços em processos coletivos de trabalho que, movendo aprendizagens processuais, evidencia a potência da aposta na gestão democrática no campo da EI. Sem desconsiderar os investimentos mais pessoais, as composições grupais no interior das instituições, as mobilizações de projetos coletivos de trabalho, as parcerias com a comunidade e muitas outras formas de trabalhar no horizonte de afirmação da gestão democrática, urge reconhecer, entre os desafios desse tempo presente, a necessidade do fortalecimento das políticas públicas de valorização da educação e de seus profissionais, integradas à afirmação do direito à educação pública e de qualidade para todos. Nesse contexto, considerando “a importância excepcional da voz, do indivíduo” (BAKHTIN, 2011, p. 320), continuamos a abordar o trabalho dos gestores, passando a focalizar mais detidamente algumas dimensões desse trabalho, situadas na convivibilidade coletiva com os pares, com as crianças, com suas famílias e comunidade e, não menos importante, com os mecanismos de controle e regulação que se impõe a esse trabalho.

O TRABALHO DO GESTOR NAS DIMENSÕES PEDAGÓGICAS, ADMINISTRATIVAS E FINANCEIRAS

No propósito de perquirir, em maior detalhamento, o trabalho do gestor das instituições de EI, neste tópico, apresentamos algumas das atividades desenvolvidas, considerando a dimensão pedagógica e a dimensão administrativa e financeira. No reconhecimento dessas dimensões, incluímos a demanda pela atenção à orquestração do trabalho, indicando também a presença de uma dimensão relacional. Assim, sustentados no referencial bakhtiniano, reconhecemos o movimento de articulação do conjunto das ações - das quais emergem também desarticulações e fragmentações - instado (não sem tensionamentos) com uma rede alargada de interlocutores.

Dada sua natureza, essa dimensão relacional não será tratada em sua particularidade, integrando o conjunto da discussão, de modo a evidenciar que as atividades foram distribuídas somente para efeito de apresentação, uma vez que sua concretização revela elos que não autorizam isolar cada dimensão. Também nesse sentido de não perder de vista os possíveis elos entre as ações e dimensões e em articulação com o propósito de síntese (requerido pelos limites de um artigo), organizamos as atividades em quadros, com vistas a mover análises dos itens em seu conjunto. Todavia, não desconsideramos que cada atividade permite circunscrever análises particulares que, em muitos casos, podem ganhar tematização própria. Ainda, para observar a atuação em cada atividade, detalhamos a atuação dos gestores considerando movimentos ligados à execução, à coordenação, à orientação, ao acompanhamento e à participação, admitindo múltiplas associações. Lembrando o conjunto de trinta e cinco respondentes do questionário, esse procedimento de pesquisa permitiu evidenciar os destaques presentes nas formas de atuação.

Assim sendo, começamos pela abordagem da dimensão pedagógica no trabalho dos gestores das instituições de EI, apresentando as atividades descritas no quadro a seguir:

Quadro 1 – Atividades vinculadas à função de gestor: dimensão pedagógica

Atividades	Atuação do gestor				
	Executa	Coordena	Orienta	Acompanha	Participa
Avaliação do trabalho pedagógico do conjunto da instituição	11	10	9	14	18

Quadro 1 – Atividades vinculadas à função de gestor: dimensão pedagógica

Atividades	Atuação do gestor				
	Executa	Coordena	Orienta	Acompanha	Participa
Planejamento junto ao corpo técnico pedagógico	10	17	8	12	17
Planejamento junto aos docentes	5	5	12	27	17
Planejamento de trabalhos coletivos da instituição	11	16	9	12	13
Formação continuada na instituição	10	6	13	14	21
Avaliação das crianças	1	4	11	26	12
Atividades com as crianças no interior da instituição	5	7	14	27	19
Atividades externas (passeios pedagógicos, visitas) com as crianças	5	10	14	17	15
Atividades com pais e familiares	26	15	11	11	16
Comunicação, aos pais e familiares, da proposta pedagógica da instituição	17	15	10	9	12
Atendimento a familiares que procuram a instituição	26	7	11	10	10
Convocação de pais e familiares para conversar sobre a criança	15	5	11	15	16
Assumir turmas na ausência de profissionais	5	12	13	12	5
Acompanhamento da entrada e saída das crianças	23	9	5	9	13
Acompanhamento das atividades de alimentação	8	8	11	24	10
Estímulo ao trabalho coletivo	25	8	13	10	9
Orientação e acompanhamento dos registros no diário de classe	1	6	18	28	3
Acompanhamento e análise de fichas de avaliação das crianças	1	3	12	30	5
Elaboração, junto com o pedagogo, do horário de aulas, bem como do mapa de carga horária, calendário escolar e da organização curricular	24	9	11	13	10
Acompanhamento da rotina das crianças durante o período em que estão na instituição	6	7	10	28	8

Fonte: elaboração das autoras a partir dos dados da pesquisa.

Entendemos que a dimensão pedagógica constitui papel central das instituições educativas, devendo, então, ganhar prioridade no trabalho docente. Nesse sentido, a observação dos dados integrantes do quadro permite assinalar, como destaques, o investimento dos gestores em executar as ações ligadas à mobilização do trabalho coletivo, as demandas organizativas da instituição (elaboração de horários, da organização curricular e de calendário letivo, supervisão das entradas e saídas) e a interação com as famílias. No que se refere ao acompanhamento, ganha realce a dialogia com os professores (observando os planejamentos e registros associados) e com o trabalho com as crianças (considerando a rotina de trabalho realizado e avaliação das crianças). Em relação à participação, destaca-se a formação continuada realizada no interior da instituição. Se esses dados podem ser associados a uma preocupação em apoiar as ações, evidenciando o compromisso e a responsabilidade com o trabalho da instituição, eles podem também ser considerados no bojo das consequências das reformas educacionais, que vêm assinalando, cada vez mais intensamente, a responsabilidade da gestão de responder às expectativas de eficiência das instituições.

Nas entrevistas, a problematização das demandas pedagógicas permitiu evidenciar que muitos gestores, em função das demandas administrativas e financeiras, não conseguem atuar como gostariam na dimensão pedagógica. De todo modo, como nessa dimensão há mais parceiros de percurso (pedagogos, professores e demais trabalhadores docentes), é possível investir na orquestração do trabalho institucional sem a necessidade de assumir o protagonismo da execução de muitas das ações. Na polifonia integrante da vida comum nas instituições de EI, ganham visibilidade as narrativas de movimentos de solidariedade e de exercícios de deliberação coletivos para o cumprimento dessas atividades. Ainda assim, os dados também assinalam uma expectativa de realizar o trabalho de gestão garantindo uma visão panorâmica que integre informações das várias ações em curso na instituição, reiterando preocupações com a possibilidade de terem que “[...] responder pelo que fazem, como fazem e para que fazem” (OLIVEIRA, 2008, p. 7).

No bojo da observação da preocupação com as “[...] prescrições de ordem orçamentárias, jurídicas, pedagógicas e políticas” (*Idem*, p. 8), que vêm reforçando a ideia de uma “gestão escolar eficaz” (OLIVEIRA, 2015, p. 627), avançamos para integrar a análise dos indicadores referentes às atividades que foram vinculadas às dimensões administrativas e financeiras do trabalho do gestor, apresentando o quadro a seguir.

Quadro 2 - Atividades vinculadas à função do gestor: dimensão administrativa e financeira

Atividades	Protagonismo dos gestores				
	Executa	Coordena	Orienta	Acompanha	Participa
Consulta de legislação, estatutos e regimentos	23	8	14	14	8
Consulta da proposta curricular do município	16	5	10	13	10
Elaboração do Projeto Político Pedagógico da instituição	17	14	8	13	18
Observância do Projeto Político Pedagógico da instituição	21	10	10	17	9
Avaliação/acolhimento das propostas da comunidade escolar quanto ao uso dos recursos financeiros	25	15	13	11	13
Levantamento de orçamentos	25	7	3	6	4
Compra de materiais	35	4	4	5	5
Elaboração de documentos contábeis	20	6	6	12	4
Sistematização da prestação de contas dos recursos financeiros	31	6	5	7	7
Prestação de contas dos recursos financeiros à comunidade escolar	29	6	3	5	5
Fiscalização de serviços terceirizados (alimentação e limpeza)	14	11	8	18	7
Reunião com o Conselho de Escola	24	17	6	7	8
Informes administrativos à comunidade escolar	30	7	5	6	5
Reuniões gerais na instituição	26	14	7	7	7
Orientação a profissionais da instituição sobre suas atribuições e postura profissional	26	8	11	5	5
Resolução de conflitos	24	10	11	8	6
Utilizar novas tecnologias	14	6	10	15	6
Divulgação do trabalho realizado	11	14	8	9	7
Atendimento a convites e solicitações da Secretaria Municipal de Educação	17	4	3	7	23

Quadro 2 - Atividades vinculadas à função do gestor: dimensão administrativa e financeira

Atividades	Protagonismo dos gestores				
	Executa	Coordena	Orienta	Acompanha	Participa
Encaminhamento de solicitações relativas às demandas da instituição	29	10	3	7	5
Outros: Especifique					

Fonte: Elaboração das autoras a partir dos dados da pesquisa.

A partir deste quadro, é possível inferir que o protagonismo da gestão se evidencia nas dimensões administrativa e financeira, uma vez que essas atividades possuem os maiores indicadores na execução, com destaque para a compra de materiais (100%), a sistematização da prestação de contas dos recursos financeiros (88,5%), a prestação de contas desses recursos à comunidade escolar (82,8%), o encaminhamento de solicitações relativas às demandas da instituição (82,8%), a realização de reuniões gerais na instituição (74,2%), a orientação a profissionais (74,2%), o levantamento de orçamentos (71,4%), a avaliação/acolhimento das propostas da comunidade escolar quanto ao uso dos recursos financeiros (71,4%), a resolução de conflitos (68,5%), a reunião com o conselho de escola (68,5%), entre outros itens.

Nas vivências no cotidiano da instituição, com suas múltiplas demandas, as respostas integrantes desse quadro de atuação se efetivam com tensionamentos, como explicita uma das gestoras entrevistadas:

Não sou contadora, não entendo nada de contabilidade, arrisco [...]. Eu acho que a questão da segurança também, abrir e fechar escola, isso não é minha atribuição, nem minha função, eu acho que é uma condição que me sobrecarrega (CARLA).

Então, novas atribuições se apresentam no horizonte de trabalho da gestão na EI, implicadas com as assertivas das novas formas de gestão e de financiamento da educação, que, dando realce à racionalização dos recursos existentes, transparência, participação local, eficiência e expectativa de resultados, também informam processos de intensificação do trabalho docente (OLIVEIRA, 2005), bem como, atividades que, segundo os gestores, não integram seu processo de formação inicial. Reiterando essas análises, trazemos mais uma narrativa decorrente das entrevistas:

Na verdade, hoje, principalmente no município [nome do município], ele [referindo-se ao gestor] tem inúmeras funções [...]. Eu faço trabalho de secretaria, eu abro o portão, [...]. Tem a questão da prestação de contas [...]. (BRUNA).

Avançando para a conclusão deste tópico, reunindo as várias dimensões do trabalho do gestor, com suas diversas atividades e, sobretudo, distintos interlocutores associados, os dados da pesquisa informam que a dimensão administrativa é a que mais ocupa o tempo cotidiano do trabalho. Na dimensão relacional, convém retomar os indicadores dos quadros funcionais, que informam a reunião de professores e auxiliares no trabalho direto com as crianças, em especial, na faixa da creche, requerendo da gestão processos de mediação com vistas a apoiar as ações conjuntas entre esses profissionais, que vivem em condições muito desiguais de reconhecimento e valorização profissional (FERREIRA; OLIVEIRA; VIEIRA, 2012). A dimensão financeira, além de ocupar o tempo, é a que apresenta maiores dificuldades para a atuação, em especial por exigir conhecimentos relativos à utilização dos recursos públicos e à prestação de contas. A dimensão pedagógica se apresenta com o maior destaque de afinidade, ainda que os gestores não consigam a ela dedicar-se a contento, agregando também maior possibilidade de mobilizar parceiros no encaminhamento das ações. Nessa complexidade, a pesquisa evidencia o realce para a execução de rotinas administrativas, em particular ligadas a aplicação de recursos (CÓCO, 2012).

Assim, com o referencial bakhtiniano, evidenciamos a perspectiva de focalizar a alteridade presente no trabalho escolar, entendendo que as distintas demandas, ainda que de modo diferente, impactam as várias ações que compõem o conjunto da instituição educativa e, conseqüentemente, afetam os pares de trabalho e, muito especialmente, os estudantes. Nesse quadro é pertinente lembrar que,

[...] Assim, os trabalhadores docentes se tornam mais presos às suas atividades e compromissos, passam a se sentirem mais responsabilizados pelo destino da escola, dos alunos e dos projetos em desenvolvimento. É como se os trabalhadores docentes tivessem que pagar o preço pela autonomia conquistada, já que sentem que a mesma é resultante de suas lutas (OLIVEIRA, 2008, p. 9).

Portanto, no contexto da evidência de que a NGP “tem alterado de maneira drástica a forma como se concebe a governança das instituições educativas” (VERGER; NORMAND, 2015, p. 600), cabe indagar a potência das soluções locais, em especial quando os problemas são de ordem geral e impactados com grande força por elementos externos à ação escolar (OLIVEIRA, 2015). Nesse caso, parece-nos mais uma desobrigação dos sistemas, por meio da transferência de responsabilidades para as instituições educativas. Cabe indagar também o efetivo espaço de manobra dos trabalhadores docentes e instituições para responder, do modo como acreditam, às demandas que se apresentam no cotidiano da atividade educativa, em especial, com as crianças pequenas. Algumas

regulações, em particular quando se associam a ranqueamentos de desempenho, testagens padronizadas, avaliações em larga escala e outros meios de controle, não indicam orientações e apoio ao trabalho educativo, impondo diretamente o controle sobre este trabalho.

Enfim, com o conjunto dos dados da pesquisa, não podemos deixar de assinalar o reconhecimento de avanços instados pelas - ainda que tímidas - conquistas ligadas à democracia participativa, requerendo o “envolvimento dos atores sociais na implementação ou execução das políticas públicas” (*Idem*, p. 633), um envolvimento que, muitas vezes, exerce pressões que alargam as conquistas. Todavia, também não podemos desconsiderar que as lógicas de eficiência e eficácia associadas à descentralização vêm encaminhando processos de culpabilização que, intensamente, são dirigidos às instituições educativas e a seus trabalhadores docentes.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Neste artigo, tematizamos o trabalho dos gestores que atuam nas instituições de EI. Com o referencial bakhtiniano, tomamos o trabalho docente na gestão integrado à dinâmica da vida social, ou seja, não apartado das negociações sociais, nesse caso relativas ao encaminhamento do direito à educação. Nessa perspectiva, observando as distintas dimensões do trabalho dos gestores na EI, com as respectivas atividades, numa mirada mais panorâmica, os desafios apresentados não parecem muito distantes daqueles já enumerados nos estudos que focalizam a gestão nas demais etapas e níveis da escolarização. No destaque a essa aproximação, marcada pela centralidade das demandas administrativas e financeiras, em detrimento das demandas ligadas à dimensão pedagógica, convém realçar a especificidade da EI, que vive mais intensamente as precariedades nas suas condições de infraestrutura.

Nesse quadro, também dada a particularidade do trabalho com as crianças pequenas, a gestão encontra demandas próprias do acolhimento a essa faixa etária. A título de ilustrar essas demandas, tomamos, como um exemplo destacado nos dados, a demanda por acompanhar as entradas e saídas, associada ao contato cotidiano com as famílias. Se aparentemente podem parecer tarefas simples, requer integrá-las ao conjunto dos propósitos inerentes ao compromisso de possibilitar o desenvolvimento integral das crianças (BRASIL, 2009), em meio às múltiplas demandas que coincidem no encaminhamento do trabalho educativo (CÓCO; ALVES, 2017). Com isso, emerge uma complexidade que, capitaneando várias possibilidades de abordagem, assinalam os processos de precarização, que ecoam na intensificação do trabalho docente nesse campo.

Reafirmando a complexidade do trabalho educativo na EI impactando a gestão, assinalamos que o desenvolvimento da autonomia escolar, como uma das medidas mais emblemáticas das reformas da GNP no campo educacional (VERGER; NORMAND, 2015), vem informando tensionamentos que não se apartam das disputas sociais no que diz respeito ao direito à educação. Associar a autonomia à imposição de processos de regulação e responsabilização funciona, então, para enfraquecer os compromissos com a melhoria das condições de trabalho e com o reconhecimento e valorização dos trabalhadores docentes, afetando diretamente o trabalho institucional e, com isso, as ações com as crianças e com a comunidade. Assim, permanece no horizonte da luta social a afirmação do direito à educação e, nessa luta, o fortalecimento da EI e de seus trabalhadores, com vistas a mover lógicas de gestão mais diretamente próximas do atendimento das demandas locais.

REFERÊNCIAS

BAKHTIN, M. M. **Estética da criação verbal**. 6ª ed. São Paulo: WMF Martins Fontes, 2011.

BRASIL. Presidência da República. **Emenda Constitucional nº 95/2016**. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc95.htm>. Acesso em: 05 jan. 2017.

_____. Lei n.13.005/2014. Aprova o Plano Nacional de Educação – PNE e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 26 jun 2014. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/l13005.htm>. Acesso em: 01 mar. 2015.

_____. Ministério da Educação. Conselho Nacional de Educação. Resolução CEB n. 05/2009. Institui as Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Infantil. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 18 dez. 2009. Seção 1, p. 18. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=12579%3Aeducacao-infantil&Itemid=859>. Acesso em: 05 nov. 2014.

_____. Lei nº 11.494/2007. Regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – FUNDEB. **Diário Oficial da União**, Brasília, 14 nov. 2007. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/lei/l11494.htm>. Acesso em: 05 nov. 2014.

_____. Ministério da Educação/Secretaria de Educação Básica (MEC/SEB). **Parâmetros Nacionais de Qualidade para a Educação Infantil**. Volume 1, Brasília, 2006. Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br/>>. Acesso em: 26 out. 2017.

_____. Ministério da Educação. Lei nº 9.394/96. **Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9394.htm>. Acesso em: 10 jul. 2010.

_____. Presidência da República. **Constituição da República Federativa do Brasil (1988)**. Brasília, DF. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>. Acesso em: 05 nov. 2014.

CAMPOS, M. M. (coord). **A gestão da Educação Infantil no Brasil**: Relatório de pesquisa. São Paulo: Fundação Carlos Chagas e pela Fundação Victor Civita, 2012. Disponível em: <<http://www.fvc.org.br/estudos-epesquisas/2011/pdf/relatoriofinaleducacaoinfantil.pdf>>. Acesso em: 23 nov. 2014.

_____. **A gestão da Educação Infantil no Brasil**: O perfil das equipes gestoras de unidades municipais e conveniadas. São Paulo: Fundação Victor Civita, 2011. Disponível em: <<http://www.fvc.org.br/estudos-e-pesquisas/2011/gestao-educacao-infantil-brasil-728407.shtml?page=3>>. Acesso em: 23 nov. 2014.

CARVALHO, L. M. O Senhor Director: fragmentos de uma história de actores e práticas escolares em Portugal. **Educação e Pesquisa**. São Paulo, v. 26, n. 2, p. 31-49, jul./dez. 2000.

CÔCO, V. Trabalhador docente na educação infantil no Espírito Santo. In: FERREIRA, E. B; OLIVEIRA, D. A.; VIEIRA, L. F. (Orgs.). **O trabalho docente na educação básica do Espírito Santo**. Belo Horizonte: Fino Traço, 2012, p. 59-80.

CÔCO, V.; ALVES, K. K. Gestão da dinâmica institucional: aprendizagens formativas nos horários de entradas e saídas na Educação Infantil. **ETD - Educação Temática Digital**, Campinas, v. 19, n. 1, p. 187-210, jan./mar.2017.

CÓSSIO, M. F. Gestão educacional e reinvenção da democracia: questões sobre regulação e emancipação. **RBPAE**, Goiás. v. 28, n. 1, p. 144-162, jan./abr. 2012.

FERREIRA, E. B; OLIVEIRA, D. A.; VIEIRA, L. F. (Orgs.). **O trabalho docente na educação básica do Espírito Santo**. Belo Horizonte: Fino Traço, 2012.

FERREIRA, E. B; VENTURIM, S; CÔCO, V. O trabalhador docente no Espírito Santo: aproximações gerais sobre o perfil e suas condições de trabalho. In: FERREIRA, E. B; OLIVEIRA, D. A.; VIEIRA, L. F. (Orgs.). **O trabalho docente na educação básica do Espírito Santo**. Belo Horizonte: Fino Traço, 2012, p. 19-38.

MONÇÃO, M. A. G. **Gestão democrática na educação infantil: o compartilhamento da educação da criança pequena**. 269 f. Tese (Doutorado em Educação) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2013.

OLIVEIRA, Z. M. Currículo na educação infantil: dos conceitos teóricos à prática pedagógica. In: SANTOS, M. O; RIBEIRO, M. I. S. (Orgs.). **Os desafios estão postos e o que estamos fazendo?** Salvador: Sooffset, 2014, p. 187-194. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&view=download&alias=36701-livro-proinfancia-bahia-mec-ufba-pdf&category_slug=marco-2016-pdf&Itemid=30192>. Acesso em: 21 jun. 2017.

OLIVEIRA, D. A. Nova gestão pública e governos democrático-populares: contradições entre a busca da eficiência e a ampliação do direito à educação. **Educação & Sociedade**. Campinas, v. 36, n. 132, p. 625-646, jul./set. 2015.

_____. Os trabalhadores docentes no contexto de nova regulação educativa: análise da realidade brasileira. **VII Seminário Redestrado – Nuevas Regulaciones em América Latina**. Buenos Aires, p. 1-17, jul. 2008. Disponível em: <http://www.fae.ufmg.br/estrado/cdrom_seminario_2008/textos/ponencias/Ponencia%20Dalila%20Oliveira.pdf>. Acesso em: 05 nov. 2014.

_____. Regulação das políticas educacionais na América latina e suas conseqüências para os Trabalhadores docentes. **Educação & Sociedade**. Campinas, v. 26, n. 92, p. 753-775, Especial, out. 2005. Disponível em: <<http://www.cedes.unicamp.br>>. Acesso em: 21 jun. 2015.

_____. A reestruturação do trabalho docente: Precarização e flexibilização. **Educação & Sociedade**. Campinas, v. 25, n. 89, p. 1127-1144, set./dez. 2004. Disponível em: <<http://www.cedes.unicamp.br>>. Acesso em: 05 nov. 2014.

PARO, V. H. **Escritos sobre a educação**. 1 ed. São Paulo: Xamã, 2001.

ROCHA, E. A. C. **A Pesquisa em Educação Infantil no Brasil**: trajetória recente e perspectivas de consolidação de uma pedagogia. Núcleo de Publicações, CED/UFSC, 1999 (Série tese: 2).

SOUZA, A. R. Os caminhos da produção científica sobre Gestão Escolar no Brasil (1981-2001). **RBPAE**, v. 22, n. 1, p. 13-39, jan./jun. 2006.

TOME, M. F. **A educação infantil foi para a escola, e agora?** Ensaio de uma teoria para a gestão institucional da educação infantil. 298 f. Tese (Doutorado em Educação) – Programa de Pós-graduação em Educação da Faculdade de Filosofia e Ciências da Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho”, Marília, 2011.

VERGER, A.; NORMAND, R. Nueva gestión pública y educación: Elementos teóricos y conceptuales para el estudio de um modelo de reforma educativa global. **Educação & Sociedade**. Campinas, v. 36, n. 132, jul./set. 2015.

WITTMANN, L. C.; GRACINDO, R. V. **O Estado da Arte em Política e Gestão da Educação no Brasil (1991 a 1997)**. Brasília: MEC/Inep/Comped, 2001. Disponível em: <<http://www.dominiopublico.gov.br/>>. Acesso em: 21 jun. 2014.

LUCIANA GALDINO é Mestre em Educação pelo Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade Federal do Espírito Santo, Vitória-ES. Integrante do Grupo de Pesquisa Formação e Atuação de Educadores. Professora e Pedagoga da Rede Municipal da Serra-ES. Professora da Rede Doctum- Ensino Superior. E-mail: lupapoula@hotmail.com

VALDETE CÔCO é Doutora em Educação pela Universidade Federal Fluminense. Professora no Departamento de Línguas, Cultura e Educação; no Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade Federal do Espírito Santo, Vitória-ES. Coordenadora do Grupo de Pesquisa Formação e Atuação de Educadores. Tutora do Programa de Educação Tutorial Conexões de Saberes: Projeto Educação. Coordenadora do GT07: Educação de crianças de 0 a 6 anos, da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação (ANPEd) (2016-2017). E-mail: valdetecoco@hotmail.com

Recebido em agosto de 2017
Aprovado em novembro de 2017

RESENHA

Richard Sennett. **Juntos: os rituais, os prazeres e a política da cooperação**. Rio de Janeiro: Record, 2012. 378 p. Tradução: Clóvis Marques. ISBN 9788501098085.

Cooperação como elemento essencial para o alcance da sustentabilidade

MARIA LAÍS DOS SANTOS LEITE
SUELY SALGUEIRO CHACON

Em seu site¹ Richard Sennett reúne informações sobre sua biografia e currículo, bem como sobre suas obras e palestras. Sennett é graduado em sociologia (1964) pela University of Chicago e doutor pela Harvard University (1969). Foi professor e pesquisador da Yale University de 1967 a 1968.

Sennett estudou como sujeitos e grupos constroem sentido social e cultural para fatos relevantes – especialmente sobre as cidades em que vivem e o trabalho que fazem. Dentre outras obras já publicadas pelo autor, destacamos *The Craftsman* (2008), *The Culture of the New Capitalism* (2005) e *The Corrosion of Character: The Personal Consequences of Work in the New Capitalism* (1998). Essas obras foram traduzidas para o português com os seguintes títulos: O Artífice (2009), A Cultura do novo capitalismo (2006), A corrosão do caráter: consequências pessoais do trabalho no novo capitalismo (2004).

Juntos foi publicado, inicialmente em língua inglesa, sob o título *Together: The Rituals, Pleasures, and Politics of Cooperation*, em 2012, e pode ser classificado como pertencente ao campo das ciências sociais, especificamente da sociologia. Sennett explica no prefácio do livro que a decisão de escrever o “*Projeto homo faber*”, do qual faz parte o livro aqui resenhado, deu-se pela procura de falar sobre as **habilidades** de que precisamos na **vida cotidiana**, saindo da teorização e buscando “pensar melhor sobre as coisas comuns” (p. 9).

O **Projeto Homo Faber**, uma trilogia de livros que o autor pretende construir, será formada por O Artífice (*The Craftsman*, 2008), “um estudo da artesanaria, o empenho de fazer bem as coisas materiais (p. 9)”; o segundo livro, que é objeto da presente resenha, versa sobre “[...] as habilidades de que precisamos na vida cotidiana” (p. 10). O terceiro, ainda não publicado, será “um livro sobre a construção de cidades” (p. 11).

Em Juntos, o autor escolhe como tema central a cooperação humana, trazendo exemplos de como esta se apresenta desde a infância até a idade adulta. O autor compreende que a cooperação é, na verdade, uma habilidade, expressa na capacidade de entender e de se mostrar receptivo para agir em conjunto. Mas ressalta que a cooperação é bem mais complexa e também pode trazer consequências danosas; afinal, nem sempre a cooperação se dá entre todos os integrantes de um grupo e, ainda, pode-se colaborar para objetivos nocivos como cometer crimes.

Sennett acredita que a sociedade moderna está **desabilitando** as pessoas da prática da cooperação, processo que ocorre desde a substituição de pessoas por máquinas no século XIX. Esse processo passa pela perda da capacidade das pessoas de lidarem com as suas diferenças mútuas. Passa também pelo isolamento causado pela lógica material geradora de desigualdade, pelo emprego temporário, pelos contatos sociais superficiais que geram medo e ansiedade em relação aos outros, pela violência demasiada. Tudo isso vem contribuindo para a destruição das habilidades de cooperação necessárias para vivermos numa sociedade complexa como a atual.

O autor afirma que a capacidade de cooperar está enraizada nas etapas iniciais da vida humana e não desaparece quando na vida adulta. Porém, ao invés de ser estimulada para que ocorra a cooperação dialógica, essa capacidade é, muitas vezes, desencorajada pela sociedade contemporânea, que procura neutralizar a diferença por meio de processos como a “homogeneização cultural” (p.20).

Sennett afirma que o trabalho moderno tende cada vez mais a ser de curto prazo - empregos temporários ou abertos pela substituição daqueles que permanecem muito tempo na mesma instituição. Dentro das organizações, as relações sociais também são de curto prazo, reforçando o “efeito de silo” (p.19). As pessoas ficam reservadas, buscando não se envolver em problemas que não as afetem diretamente.

Sobre a simpatia e a empatia, o autor explica que elas “são necessárias em momentos diferentes e de formas diferentes para a prática da cooperação” (p. 35). Tanto a simpatia quanto a empatia transmitem reconhecimento e ambas forjam um vínculo. A **Simpatia** leva à superação das divergências a partir de atos imaginativos de identificação (*Ibidem*). E a **Empatia** enseja que se perceba a outra pessoa em seus próprios termos, é uma prática mais exigente, pelo menos na escuta, já que o ouvinte precisa sair de si mesmo (*Ibidem*). Diz ainda que, do “estado de espírito subjuntivo”, evidencia-se certo tipo de “prazer sociável: estar com os outros, dando-lhes atenção e aprendendo sobre eles, sem nos obrigar a ser como eles” (p. 37).

Sennett conclui tratando da comunicação por meio dos canais modernos, que transformaram de maneira irreversível o modo de difusão de informações, trazendo o conceito de “cooperação online”. O autor tece reflexões sobre os efeitos políticos do uso de ferramentas da internet, como as redes sociais, para convidar pessoas para manifestações. Sobre esta questão ele cita o Jaron Lanier, técnico responsável pelos primeiros programas para simular a realidade em três dimensões na tela: “Quando meus amigos e eu construímos as primeiras máquinas de realidade virtual, a ideia era fazer esse mundo mais criativo, expressivo, empático e interessante [...] e não fugir a ele” (p.42)

Todas as reflexões trazidas pelo autor demonstram a necessidade urgente de revermos o modo de nos relacionarmos. A organização social tem sido historicamente subjugada pela organização produtiva. A ciência e a própria prática política vêm-se moldando em função da legitimação do sistema produtivo e das relações de poder que a forjam e que dela emanam. Dessa realidade emana uma sociedade cada vez mais complexa, inclusive pelo uso cada vez mais intenso das novas tecnologias da informação. As consequências desse cenário são globais e vêm pondo em risco a vida na terra. A emergência do conceito de desenvolvimento sustentável traz essas preocupações em seu bojo. O alcance de um processo de desenvolvimento verdadeiramente sustentável para a humanidade exige o cuidado harmônico com as diferentes dimensões desse processo, quais sejam: social, ambiental, econômica e política-institucional. É uma proposta tão complexa quanto os problemas que se propõe resolver. E esse processo precisa partir da vontade e da ação das pessoas, na medida em que a disposição de cooperar que trazemos intrínseca desde a infância, é essencial para o alcance da sustentabilidade. No entanto, as relações humanas têm-se distanciado dessa essência, levando as pessoas a competir e a se isolar cada vez mais.

Assim, o livro traz um alerta. A humanidade precisa rever suas prioridades e estimular a cooperação; não o isolamento e a competição. De outra forma, perderá sua própria essência e não alcançará um processo sustentável de desenvolvimento.

As discussões presentes no livro podem contribuir, ainda, para estudos de profissionais, pesquisadores e estudantes de políticas públicas, desenvolvimento sustentável, psicologia, desenvolvimento territorial, dentre outras áreas.

MARIA LAÍS DOS SANTOS LEITE é Mestre em Desenvolvimento Regional Sustentável pelo Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional Sustentável – PRODER, da Universidade Federal do Cariri – UFCA (2014-2016); Coordenadora de Integração e Articulação com a Comunidade da Pró-Reitoria de Extensão da UFCA. E-mail: lais.leite@ufca.edu.br

SUELY SALGUEIRO CHACON é Doutora em Desenvolvimento Sustentável pela Universidade de Brasília (2005). Professora e pesquisadora do Centro de Ciências Agrárias da Universidade Federal do Ceará (UFC). E-mail: suelychacon@gmail.com

Recebido em julho de 2017
Aprovado em outubro de 2017

INSTRUÇÕES AOS COLABORADORES

A *Revista Brasileira de Política e Administração da Educação* aceita para publicação trabalhos inéditos de autores nacionais e estrangeiros, em língua portuguesa ou espanhola. A editoria estimula e agradece antecipadamente o envio de artigos, colaborações e material para qualquer de suas seções. Os originais devem versar sobre temas pertinentes à política e à administração da educação em geral, seja sobre políticas públicas e institucionais de educação, planejamento da educação, gestão de sistemas, instituições e processos educacionais, e avaliação de políticas educacionais ou de instituições educativas. Os trabalhos devem ser remetidos à editoria da RBPAE e serão recebidos com o entendimento de que a ANPAE terá o direito de publica-los com exclusividade. Enquadrando-se no escopo e padrões editoriais da revista, serão encaminhados a consultores editoriais para avaliação. Estes manifestarão à editoria sua apreciação sobre a qualidade e pertinência da publicação, recomendações ou solicitações de atualização ou modificação dos artigos. Os consultores editoriais não terão conhecimento do nome dos autores dos textos submetidos à sua avaliação, nem os nomes dos avaliadores serão informados aos autores (*blind review*). Para serem publicados, os originais poderão sofrer alterações de natureza editorial.

ORIENTAÇÃO PARA O ENVIO DE ARTIGOS, DOCUMENTOS E RESENHAS

Os trabalhos, documentos e resenhas devem ser submetidos através do sistema online da revista: <http://seer.ufrgs.br/rbpae/>.

O cadastro no sistema e posterior acesso, por meio de *login* e senha, são obrigatórios para a submissão de trabalhos, bem como para acompanhar o processo editorial em curso.

NORMAS PARA PUBLICAÇÃO DE TRABALHOS E DOCUMENTOS

1. Editor de texto: Word para Windows 1997 ou posterior, tamanho A4, com margem superior e margem esquerda de três cm, margem inferior e margem direita de dois cm e com fonte Times New Roman de corpo 12 e espaçamento entrelinhas de 1.5.

2. A extensão do trabalho – incluindo títulos, resumo, palavras-chave, quadros, tabelas, gráficos, ilustrações, notas e referências bibliográficas – não deverá ultrapassar o limite de 48.000 caracteres, incluindo espaços entre palavras. O título do trabalho

deve estar no início da primeira página, justificado pelo centro e sem identificação do(s) autor(es), seguido dos títulos em inglês e em espanhol.

3. Antes do corpo do trabalho deverá vir um resumo em português de, no máximo, 600 caracteres, incluindo espaços entre palavras, com tradução ao inglês (*abstract*) e espanhol (*resumen*), em que constem objetivo, método e resultados do trabalho, além de três a cinco palavras-chave (*keywords, palabras clave*), para difusão internacional.

4. Os subtítulos devem estar todos em maiúsculas.

5. Os quadros, tabelas, gráficos, ilustrações e outras inserções deverão vir acompanhadas dos respectivos títulos e legendas e devem estar inseridos no corpo do texto.

6. As citações deverão ser apresentadas entre parêntesis no corpo do texto, incluindo o sobrenome do autor da fonte citada, a data de publicação e, se for o caso, a(s) página(s) citada(s), seguindo as normas da ABNT; os títulos devem estar em negrito.

7. As referências bibliográficas completas do(s) autor(es) citado(s) deverão ser apresentadas em ordem alfabética, no final do texto, de acordo com as normas da ABNT.

8. As notas de rodapé deverão ser exclusivamente informativas e explicativas, breves e utilizadas parcimoniosamente. Todas as notas deverão ser numeradas e colocadas no pé da página, utilizando comando automático do editor de textos.

9. Em arquivo separado, submetido como documento suplementar, deverão ser encaminhados: título do trabalho em português, inglês e espanhol, nome(s) completo(s) do(s) autor(es), acompanhado(s) de breve *curriculum vitae* em que se mencione titulação acadêmica, ocupação profissional e/ou acadêmica atual, vinculação institucional, endereço, e-mail e telefone. Em caso de vários autores, estes deverão informar sobre a ordem de precedência.

As referências devem ser indicadas no fim do artigo, e obedecer aos seguintes formatos básicos:

1. Livro: SOBRENOME, Prenome do autor. **Título (em negrito)** e subtítulo, se houver, separados por :. Edição (indicar só se não for a primeira, antes da abreviatura ed.). Local de publicação: editora, ano de publicação. Número de página (indicar apenas se necessário, antes de p.)

Exemplo: TEIXEIRA, Anísio. **Educação no Brasil**. 2. ed. São Paulo: Companhia Editora Nacional, 1976.

2. Artigo de revista impressa: SOBRENOME, Prenome do autor. Título do artigo. **Nome do periódico (em negrito)**, local de publicação, volume (indicar depois de v.), número do fascículo (indicar depois de n.), número das páginas inicial e final (indicar depois de p.), mês e ano de publicação.

Exemplo: TEIXEIRA, Anísio. Natureza e Função da Administração Escolar. **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação**, Rio de Janeiro, v. 13, n. 2, p. 273-278, jul./dez. 1997.

3. Artigo de revista eletrônica: SOBRENOME, Prenome do autor. Título do artigo. **Nome do periódico (em negrito)**, local de publicação, volume (indicar depois de v.), número do fascículo (indicar depois de n.), número das páginas inicial e final (indicar depois de p.), mês e ano de publicação. Disponível em: <endereço eletrônico>. Acesso em: dia mês (abreviado) e ano.

Exemplo: TEIXEIRA, Anísio. Natureza e Função da Administração Escolar. **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação**, Rio de Janeiro, v. 13, n. 2, p. 273-278, jul./dez. 1997. Disponível em: <<http://www.anpae.org.br/anpae/publicacoes/revistarbpae.html>>. Acesso em: 13 ago. 2006.

As tabelas, gráficos, ilustrações e outras inserções devem ser acompanhadas dos respectivos títulos e legendas, tudo conforme as normas oficiais atuais. Solicita-se que venham separados do texto, com a indicação das localizações desejáveis, em cada caso, para efeito de publicação.

NORMAS PARA A PUBLICAÇÃO DE RESENHAS

A RBPAE publica resenhas de obras (livros e relatórios publicados) recentes e importantes para os estudos e debates sobre Política e Administração da Educação, enviadas diretamente à editoria da RBPAE em formato eletrônico (documento anexo a mensagem enviada pela internet ou por correio).

As resenhas publicadas podem ser oferecidas pelos autores ou solicitadas pela editoria da RBPAE. Em ambos os casos, as resenhas serão submetidas à avaliação de um ou mais consultores *ad hoc*, convidados em razão de seu conhecimento da obra revisada ou da matéria. A decisão final concernente à aceitação de uma resenha para publicação caberá sempre à editoria, com base nos seguintes critérios:

- Contribuição da resenha para a divulgação ou reconhecimento de obras relevantes para os estudos e debates sobre Política e Administração da Educação no Brasil.
- Apresentação do conteúdo da obra de forma clara e fiel, relativamente à tese ou ideias principais, aos seus fundamentos, metodologia, evidências e argumentos.
- Avaliação justificada da obra e suas conclusões.
- Adequação à linha editorial, em termos de respeito à pluralidade de ideias e concepções políticas e educacionais, assim como a pessoas e instituições.
- Qualidade textual, em termos de estrutura, estilo e linguagem acadêmico-científica.
- Tamanho e formatação adequados ao periódico (pelo menos 3.500 palavras).
- Atendimento das eventuais recomendações de revisão textual e dos prazos, encaminhados pela editoria ao(s) autor(es) da resenha.

A editoria da RBPAE recebe para eventual solicitação de resenhas obras recentemente publicadas por editoras academicamente reconhecidas, em língua portuguesa e espanhola, ou de autores brasileiros, em outras línguas acessíveis a possíveis revisores. Estas obras devem ser encaminhadas como cortesia da respectiva companhia editora, diretamente à redação da RBPAE.

Formatação:

1. Editor de texto: Word for Windows 1997 ou posterior, tamanho A4, com margem superior e margem esquerda de três cm, margem inferior e margem direita de dois cm e com fonte Times New Roman de corpo 12 e espaçamento entrelinhas de 1.5.

2. A extensão da resenha – incluindo títulos, quadros, tabelas, gráficos, ilustrações, notas e referências bibliográficas – não deverá ultrapassar o limite de 10.000 caracteres, incluindo espaços entre palavras. No início da primeira página da resenha deverá constar título, nome(s) do(s) autor(es) e dados editoriais da obra comentada (local, editora, ano de publicação, total de páginas e ISBN), sem identificação do(s) autor(es) da resenha.

3. As citações deverão ser apresentadas entre parêntesis no corpo do texto, incluindo o sobrenome do autor da fonte citada, a data de publicação e, se for o caso, a(s) página(s) citada(s), seguindo as normas da ABNT.

4. As referências bibliográficas completas do(s) autor(es) citado(s) deverão ser apresentadas em ordem alfabética, no final do texto, de acordo com as normas da ABNT.

5. Não deverão ser incluídas notas de rodapé em resenhas bibliográficas.

6. Em arquivo separado, submetido como documento suplementar, deverão ser encaminhados: título do trabalho em português, inglês e espanhol, nome(s) completo(s) do(s) autor(es), acompanhado(s) de breve curriculum vitae em que se mencione titulação acadêmica, ocupação profissional e/ou acadêmica atual, vinculação institucional, endereço, e-mail, telefone e fax. Em caso de vários autores, estes deverão informar sobre a ordem de precedência.

CONDIÇÕES PARA SUBMISSÃO

Como parte do processo de submissão, os autores são obrigados a verificar a conformidade da submissão em relação a todos os itens listados a seguir. As submissões que não estiverem de acordo com as normas serão devolvidas aos autores.

1. A contribuição é original e inédita, e não está sendo avaliada para publicação por outra revista; caso contrário, deve-se justificar em “Comentários ao Editor”.

2. Os arquivos para submissão estão em formato Microsoft Word (.doc, Modo de Compatibilidade).

3. URLs para as referências foram informadas quando necessário.

4. O texto está em espaço entrelinhas 1.5; usa fonte Times New Roman de corpo 12; emprega **negrito** em vez de sublinhado (exceto em endereços URL); as figuras e tabelas estão inseridas no texto, não no final do documento, como anexos.

5. O texto segue os padrões de estilo e requisitos bibliográficos descritos em Diretrizes para Autores, na seção Sobre a Revista.

6. A identificação de autoria do trabalho foi removida do arquivo e da opção Propriedades no Word, garantindo desta forma o critério de sigilo da revista, conforme instruções disponíveis em Assegurando a Avaliação Cega por Pares.

7. Para cada artigo exige-se que pelo menos um dos autores tenha o título de doutor.

8. Será observado o intervalo de dois anos entre a publicação de textos escritos pelo mesmo autor e o início de um novo processo de submissão.

9. Não há possibilidade de recurso quando o manuscrito for recusado ou reprovado para publicação.

sumário / contents / contenido

EDITORIAL

- Daniela da Costa Britto Pereira Lima
Lúcia Maria de Assis
- Dossiê: Arena Constitutiva da Educação Superior a Distância: as regras do jogo e como o jogo é jogado**

ARTIGOS

- Domingos Caeiro
José Antônio Moreira
- Fabricar a inovação na Educação Superior: estratégias para a Educação a Distância em Portugal**
- Cláudia Neves
- A regulação das políticas de educação na União Europeia e os desafios para a Educação a Distância no ensino superior: uma perspectiva crítica e uma proposta de investigação**
- Lina Morgado
Angelina Costa
- Mapeamento das tendências de investigação em Educação a Distância e Elearning, na década 2004-2013: estudo exploratório no contexto português**
- Jaime Giolo
- Educação a Distância no Brasil: a expansão vertiginosa**
- Stella Cecilia Duarte Segenreich
- Regulação/avaliação da Educação Superior a Distância: multiplicidade de atores institucionais, labirinto de atos oficiais e avaliação regulatória**
- Daniela da Costa Britto Pereira Lima
Mônica Desiderio
- Capacidades do Estado brasileiro e arquitetura institucional da EaD: da organização burocrática à autonomia inserida dos órgãos estatais**
- Daniel Mill
Marcelo Ferreira
Deise Mazzarella Goulart Ferreira
Catarina de Almeida Santos
- Gestão da Educação a Distância na universidade pública como campo de disputa: da instituição social à academia líquida**
- Educação Superior a Distância no Brasil: democratização da oferta ou expansão do mercado**
- Alda Maria Duarte Araújo Castro
Nataniel da Vera-Cruz Gonçalves Araújo
- Educação superior no Brasil e a utilização da Educação a Distância como estratégia de expansão e massificação**
- Célia Elizabete Caregnato
Bernardo Sfredo Miorando
Denise Leite
- O campo da educação no Brasil: mudanças em atributos para legitimação dos pesquisadores**
- Procianna Ferreira da Silva
Edna Gusmão de Góis Brennand
- Políticas de Accountability na gestão educacional do estado de Pernambuco – Brasil**
- Cleiton de Oliveira
Guaracy Silva
- O Novo Regime Fiscal: tramitação e impactos para a educação**
- Maria GERALDA Oliver Rosa
- Políticas educativas de Nova Gestão Pública: o caso Portugal**
- Luciana Galdino
Valdete Côco
- O trabalho dos gestores nas instituições de Educação Infantil**

RESENHA

- Maria Lais dos Santos Leite
Suely Salgueiro Chacon
- Cooperação como elemento essencial para o alcance da sustentabilidade**