



## EDUCAÇÃO A DISTÂNCIA NO BRASIL: uma análise da experiência da UFMA do Maranhão

Josie Amaral Bastos<sup>1</sup>  
Valéria Ferreira Santos Almada Lima<sup>2</sup>

### Resumo

O objetivo do artigo é apresentar os resultados de pesquisa direcionada a avaliar o processo de implementação da Política da Educação a Distância (EAD) no Ensino Superior, tendo como referência empírica a experiência do Núcleo de Educação a Distância (Nead) da UFMA nos municípios de São Luís e Humberto de Campos, com vistas a identificar a interferência de diferentes contextos socioeconômicos, culturais, políticos e institucionais na dinâmica de tal processo. Adota-se o método crítico dialético para apreender a EAD como fenômeno inserido na totalidade da sociedade capitalista contemporânea. Desenvolve-se uma pesquisa avaliativa tendo como objeto o processo de implementação da referida política, a partir da experiência dos municípios selecionados. Além de pesquisa bibliográfica, documental e análise de dados secundários adota-se como procedimentos metodológicos, na pesquisa empírica.

**Palavras-chave:** Estado. Capital. Educação a Distância. Educação Superior. Universidade Federal do Maranhão

**DISTANCE EDUCATION IN BRAZIL:** a study about the experience of the Federal University of Maranhão

### Abstract

The objective of the article is to present the results of the research directed to evaluate the process of implementation of the D.E Policy in Higher Education, having as an empirical reference the experience of the Distance Education Center (NEAD) - UFMA in the municipalities of São Luis and Humberto de Campos, with a view to identify the interference of different socioeconomic, cultural, political and institutional contexts in the dynamics of this process. The dialectical critical method is adopted to apprehend D.E as a phenomenon inserted in the broader of contemporary capitalist society. An evaluative research is developed having as object the process of implementation of the referred policy, from the experience of the selected municipalities. In addition to bibliographic, documentary and secondary data analysis, it is adopted the following methodological procedures in empirical research such as: focus groups involving policy beneficiaries and semi-structured interviews with managers, teachers and tutors of Nead and the studied poles.

**Keywords:** State. Capital. Distance Education. Higher Education. Federal University of Maranhão

Artigo recebido em: 21/06/2019 Aprovado em: 12/09/2019  
DOI: <http://dx.doi.org/10.18764/2178-2865.v23n2p549-565>.

---

<sup>1</sup> Professora Adjunta da Universidade Federal do Maranhão (UFMA). Doutora em Políticas Públicas pelo Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas da UFMA com estágio Doutoral no College of Education & Human Ecology (Department of Educational Studies), Ohio State University, Columbus(USA). Mestre pelo Programa de Pós-graduação Interdisciplinar em Cultura e Sociedade pela Universidade Federal do Maranhão. E-mail: josiebastos@hotmail.com

<sup>2</sup> Doutora em Políticas Públicas pela Universidade Federal do Maranhão. Professora do Departamento de Economia e do Programa de Pós Graduação em Políticas Públicas da Universidade Federal do Maranhão. E-mail: valmadalima@gmail.com

## 1 INTRODUÇÃO

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

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

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

A UAB, inserida no contexto mais amplo da EAD, mostrou-se central neste trabalho, já que é por meio desse sistema que a política pública da educação a distância do país, no âmbito do ensino superior, materializa-se nas Instituições Federais de Ensino Superior (IFES) e nos municípios. Esta ação do governo tem como objetivo a interiorização da educação superior pública em regiões onde não há investimentos do estado para a criação de universidades ou de um *campus* avançado dessas instituições. Conforme apontam os estudos de Farias, Lima e Toschi (2013), é o

sistema UAB que predomina em praticamente todas as universidades públicas do país como referencial de prática de EAD, com uma dinâmica de ações de fomento e articulação entre as instituições do sistema de ensino superior e os polos municipais.

Interessou investigar na pesquisa desenvolvida, que resultou em uma tese de doutorado defendida no Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas da Universidade Federal do Maranhão, em especial, a implementação da política pública da EAD. Esta está envolta pelo imperativo do progresso técnico, em localidades da região geográfica do Nordeste, a exemplo do Estado do Maranhão, que ostenta uma das piores posições no *ranking* nacional do Índice de Desenvolvimento Humano (IDH)<sup>3</sup>, conforme o Atlas de Desenvolvimento Humano 2014, divulgado pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD). De forma mais ampla, o objetivo deste trabalho consistiu não somente na avaliação do processo de implementação do programa no estado, mas também na verificação de como os indicadores socioeconômicos, educacionais e culturais do Maranhão interferem na dinâmica de sua implementação.

Dentro do Nordeste, a pesquisa circunscreveu-se ao Estado do Maranhão, mais especificamente ao Núcleo de Educação a Distância (NEAD) da Universidade Federal de Maranhão. O programa de Educação a Distância foi escolhido devido à amplitude que lhe foi conferida nos governos de Fernando Henrique Cardoso, Luiz Inácio Lula da Silva, Dilma Roussef e Michel Temer. Nesse período, houve sua regulamentação e um aumento significativo de cursos e matrículas nesta modalidade de educação no setor público e privado.

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

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

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

ambiente de flexibilidade, competitividade e desregulamentação, na perspectiva de amenizar as consequências e transformações da ofensiva neoliberal.

Inserida nesse contexto, a modalidade de educação a distância ganhou força na agenda política como uma “alternativa” de inserção do trabalhador no mercado de trabalho, institucionalizando-se na política pública de educação com a promulgação da LDB, sendo regulamentada em 2005, com o Decreto n. 5.800, que criou a Universidade Aberta do Brasil (UAB), como uma política pública. Conforme aponta Sousa (2006), nesse período e em conformidade com a política neoliberal, houve um crescente afastamento do Estado no financiamento da educação superior, o que implicou a grande expansão do setor privado, a institucionalização das políticas de educação na modalidade a distância e a diversificação das fontes de financiamento desse nível de educação.

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

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

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

Na contramão da retórica oficial embebida no ideário do progresso técnico, os estudos de Gouvêa e Oliveira (2006), Lima (2013), Allonso (2010; 2014), Belloni (1999; 2002), Lapa e Belloni (2012), Pretti (2000), Almeida, Ianne e Silva (2012), Nascimento (2011), Faria, Lima e Toschi (2013) e Alencar (2013) apontam que as ações desta política pública no Brasil se estabeleceram com fragilidade, falta de recursos técnicos e humanos que pudessem atender às demandas pedagógicas e sem uma organização que suportasse de fato a teia complexa que envolve um sistema de educação a distância. Lima (2013, p.61) ressalta que o marco legal da EAD é uma prova disso e que:

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

Ademais, para Allonso (2010), oficialmente, esta ação foi justificada por fatores como a democratização de acesso ao ensino superior e a necessidade de formação de profissionais da educação para atuar no ensino fundamental e médio e melhorar a qualidade. Prova disso foi a criação da UAB, um dos programas da EAD, que visa otimizar um sistema já existente, mas que se materializa envolta de contradições como mostram os estudos de Allonso (2010), Nascimento (2011), Faria, Lima e Toschi (2013).

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

A análise desenvolvida refuta interpretações mais otimistas alinhadas às ideias de equalização social e democratização, que vislumbram um cenário positivo da EAD no contexto da educação no país, como apontado nos estudos de Torres e Fialho (2009); Takahashi (2000); Moran (2000; 2002); Litwin (2001; 2008); Litto e Formiga (2009). Esses autores consideram que a tecnologia, por meio da modalidade de educação a distância, abriu possibilidades de se promover oportunidades educacionais, que “essencialmente transformam a educação permanente em um espaço à disposição dos alunos, sempre mutável, múltiplo e atento aos interesses da produção [...]” (LITWIN, 2001, p. 15). As TICs, nesse sentido, alinham-se ao paradigma de inovação, sem que estejam presentes as determinações históricas e políticas atreladas às mesmas.

Distanciando-se do discurso da ideologia do progresso técnico, defende-se a tese de que as novas tecnologias desenham uma sociabilidade, influenciada pelos determinantes da sociedade, atrelados a interesses políticos e de classe. Essa dinâmica é engendrada por relações

capitalistas e assentada, como argumenta Nascimento (2011, p. 35), “na maximização da acumulação capitalista”. Com efeito, foi por meio desse “distanciamento” do discurso ideológico da racionalidade técnica, engendrada na política pública da EAD, no contexto de reestruturação do estado, que surgiu o problema da pesquisa para compreender a implementação desta política pública em um dos estados com o maior nível de exclusão social do país. Teve-se como referência empírica o Núcleo de Educação a Distância (Nead) da Universidade Federal do Maranhão (UFMA), nos municípios de São Luís e Humberto de Campos.

Essas localidades se situam na porção Nordeste do país, que, segundo Pochmann *et al.* (2014), alimenta secularmente uma história associada a graves problemas sociais. Em relação ao índice de exclusão social, o Nordeste brasileiro (região que comporta 18% do território nacional e divide-se em nove estados e 1.794 municípios) e, mais especificamente, o Maranhão (estado com 331.983 km<sup>2</sup>, fronteira com o Pará, Tocantins e Piauí), possui o pior indicador social do país. Pochmann *et al.* (2014) afirmam que os maiores problemas detectados nestas localidades são os serviços precários, as poucas oportunidades de trabalho e de educação para os jovens.

O presente artigo objetiva apresentar os principais resultados identificados pela pesquisa desenvolvida com vistas a contribuir para o debate em torno da Política Pública de Educação a Distância no atual estágio de desenvolvimento do capitalismo e particularmente no Brasil. Para tanto, expõe, em primeiro lugar, o escopo e a proposta teórico-metodológica do estudo; em segundo lugar, discute a realidade da implementação desta política pública a partir da visão de gestores, implementadores e beneficiários. Tem como referência empírica a experiência do Núcleo de Educação a Distância (Nead) da Universidade Federal do Maranhão (UFMA), nos municípios de São Luís e Humberto de Campos. O artigo finaliza, à guisa de conclusão, com algumas reflexões que apontam o lugar de incertezas da EAD.

## **2 O ESCOPO E A PROPOSTA TEÓRICO-METODOLÓGICA DO ESTUDO**

O estudo aqui exposto teve como objetivo geral avaliar o processo de implementação da Política de Educação a Distância no Ensino Superior, tendo como referência empírica a experiência do Núcleo de Educação a Distância (Nead) da Universidade Federal do Maranhão (UFMA), nos municípios de São Luís e Humberto de Campos, com vistas a identificar a interferência de diferentes contextos socioeconômicos, culturais, políticos e institucionais na dinâmica de tal processo.

O caminho percorrido para analisar a política pública da EAD no Brasil buscou apreendê-la na dimensão de suas determinações no campo ideológico, considerando o processo

social, político e produtivo que o fenômeno determina. Coaduna-se com o argumento de Nascimento (2011) de que a concepção da EAD, disseminada pela classe dominante, toma as novas TICs como protagonistas dessa modalidade de ensino, o que não passa do nível retórico do discurso, uma vez que a crença no poder da técnica não confere com a realidade captada neste trabalho.

O percurso investigativo se orientou pelo método crítico dialético, no entendimento de que a realidade é complexa e só se deixa compreender por movimentos conscientes, sistemáticos e demorados, capazes de superar a aparência e desvelar a essência, expressa por suas determinações e contradições. Nesse sentido, a EAD foi analisada inserida em uma dinâmica de contradições, a partir de um fenômeno concreto, para compreender suas determinações e assim captar sua essência.

Para Kosik (1998, p.12):

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

Reafirma-se a Tese de Nascimento (2011) e Alencar (2013) de que, no contexto do uso das TICs na educação, vinculado a uma noção fetichista de tecnologia engendrada pelo Estado e determinada pelo capital, há mais empolgação dos decisores políticos no plano do discurso do que em ações efetivas, que possam garantir a operacionalização da tecnologia diante das condições sociais nas quais a telemática funciona. Nesse contexto, uma análise da educação não pode, como afirma Nascimento (2011, p.19):

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

O universo de análise do trabalho é pautado na construção de uma pesquisa para desvelar a EAD para além da sua aparência circunscrita na racionalidade técnica. Nesta perspectiva, a pesquisa avaliativa deste estudo valoriza a análise crítica da política ou programa na sua relação com o Estado e a Sociedade. O corte temporal proposto incide sobre a construção do conjunto normativo referente à EAD desde seu marco legal, em 1996, com a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB), período esse que representa no Brasil a política de ajuste estrutural no bojo da reforma do Estado, alinhada às diretrizes das agências internacionais nos países da América Latina<sup>5</sup>.

Como tese central, parte-se do pressuposto de que a EAD, como política pública compensatória, proposta por grupos de interesse do Estado brasileiro e engendrada no discurso da

racionalidade técnica, surge para garantir a reprodução do capital, por meio da oferta massiva dos cursos de graduação. Ratificou-se nesta pesquisa o uso sedutor desse discurso, encapado no próprio papel da tecnologia no desenvolvimento da lógica capitalista. Confirmou-se igualmente que os determinantes socioeconômicos, educacionais e culturais de tais localidades interferem na dinâmica de sua implementação, principalmente em relação à ponta mais evidente da EAD, representada pelos polos de Apoio Presencial.

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

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

Ao lidar com a proposta de avaliação de processo, foram consideradas como referencial teórico acerca desta modalidade as obras de Perez (2009), Silva e Silva (2013), Draibe (2001), já que estas tratam mais especificamente das avaliações de processo de implementação de programas sociais.

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

Para completar o alcance dos objetivos desta pesquisa, foi necessário ainda traçar o perfil dos municípios selecionados onde se situam os pólos UAB do Nead/UFMA no Maranhão. Esse levantamento foi efetivado por meio da utilização dos bancos de dados disponíveis no *site* do IBGE, pelo Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil, que engloba o Atlas do Desenvolvimento Humano nos Municípios e o Atlas do Desenvolvimento Humano nas Regiões Metropolitanas, além dos documentos disponibilizados nos polos selecionados para o escopo do estudo.

Na pesquisa empírica, optou-se pela técnica de entrevista semiestruturada com os gestores do Nead (Coordenador geral da UAB e o Diretor do Núcleo). Nesse aspecto, também foram realizadas oito entrevistas semiestruturadas com os implementadores da política pública responsáveis pelos Polos de Apoio Presencial analisados (Coordenadores de Polo representando o gestor municipal, Professor formador, tutor *on-line* e tutor presencial). Estas entrevistas foram orientadas por roteiro elaborado, considerando os seguintes aspectos: Sistema Gerencial e Decisório, Processos de Seleção dos beneficiários e implementadores de Processos de Divulgação e Informação, Sistemas Logísticos e Operacionais, Processos de Ensino e Aprendizagem e Sistemas de Avaliação e Monitoramento Internos. Também foram realizados encontros de grupos focais com os alunos do Programa de EAD nos dois municípios selecionados para o estudo (15 alunos no total). Participaram desse universo alunos que estavam em turmas iniciantes, com experiências anteriores em EAD e alunos já graduados por cursos na forma presencial por outras IESs e pela própria UFMA.

Esta diversidade de sujeitos e de discursos propiciou a este estudo uma riqueza de troca de experiências e informações a respeito da implementação da EAD pelo Nead nos pólos selecionados.

### **3 A REALIDADE DA IMPLEMENTAÇÃO DA EAD NO CAMPO EMPÍRICO DO ESTUDO NA VISÃO DE GESTORES, IMPLEMENTADORES E BENEFICIÁRIOS**

A pesquisa desenvolvida demonstrou que há muitos desafios a serem enfrentados pelo Nead/ UFMA na implementação da EAD. Um deles relaciona-se ao próprio ordenamento legal que instituiu a UAB como política pública com a finalidade de "expandir e interiorizar a oferta de cursos e programas de educação superior no país" (BRASIL, 2006). Ao longo deste estudo, verificou-se que esse princípio norteador não é alcançado quando implementado nos polos de Apoio Presencial de São Luís e Humberto de Campos.

A primeira “lacuna” é a não inserção do público atendido pela EAD no próprio Sistema Integrado de Gestão Acadêmica (Sigaa) da Universidade. A supressão desse serviço coloca os sujeitos envolvidos (tutores, professores e alunos) em um patamar desigual de acesso a documentos, solicitações e informações na UFMA. Nesse sentido, a proposta de ofertar cursos de nível superior pela UAB, tendo como princípio norteador a garantia de uma política de acesso na UFMA não corresponde à vivência acadêmica dos sujeitos atendidos nos polos analisados e desvela o contexto de contradições do próprio ordenamento jurídico da política pública.

Esse quadro de “desencaixe” mostra que o sistema UAB é uma extensão de um contexto existente, como aponta Nascimento (2011), e criado para atender um público específico, que não o da EAD. A oferta do ensino superior pela UAB esbarra, portanto, em uma série de limitações institucionais, colocando principalmente o aluno desta modalidade em um lugar diferenciado, secundarizado em relação ao público presencial, conformando-o nesse lugar de incertezas.

Ficou claro, por meio da fala dos gestores, que os sistemas de centralização e descentralização da UAB representam um contexto de incongruências, ora se mostrando adequados para a implementação efetiva do programa, ora dificultando o seu sucesso em termos do alcance dos objetivos e metas previstas. Um exemplo é a forma centralizada com que se faz a candidatura dos municípios para a oferta dos cursos de EAD que independe das Instituições Públicas de Ensino Superior (IPES). Essa “desarticulação” entre os entes envolvidos inviabiliza as próprias instituições educativas para o alcance das demandas de cursos e/ou programas consideradas mais “vocacionais” para a região. Uma parte dos recursos financeiros é gerida pela universidade e a outra, pela Fundação Soudade do Maranhão (Fsadu). A descentralização desses recursos na instituição é percebida pelos entrevistados como positiva, já que agiliza o fluxo de trabalho interno, principalmente na garantia de entrada das equipes em localidades mais distantes, de difícil acesso.

A dinâmica de trabalho na modalidade da EAD conforma diferentes práticas e novas formas de organização nas Ipes. O processo seletivo é uma delas. Na prática, ele se realiza de forma distinta daquela utilizada na modalidade presencial e se constitui, na visão dos alunos de ambos os polos, como uma ação desorganizada no que se refere à aplicação das provas e à divulgação de resultados. Estas questões podem estar relacionadas, como apontam os próprios gestores, aos prazos exíguos e diferenciados estabelecidos pelos editais da UAB, o que gera efeitos dificultadores no trâmite do processo e reflete na organização do mesmo. Diante das análises aferidas, retoma-se a proposição de Nascimento (2011) sobre a otimização da oferta da EAD em espaços “despreparados” para atender às demandas desta modalidade de ensino pelos alunos, que já iniciam o processo carregados de sentimentos de dúvida e insegurança.

Diferentemente dessa percepção, os implementadores dos dois polos de Apoio Presencial não encontraram inconsistências no que tange ao trâmite organizacional do processo e aos critérios seletivos para a ocupação de vagas no Nead. Perpassam o discurso dos mesmos noções de celeridade, valorização profissional e acompanhamento. Identificou-se, igualmente, o caráter cumulativo de funções da EAD em depoimento de um dos entrevistados do Polo Presencial de Apoio de São Luís. Esse aspecto redundava novamente no “lugar” desigual da oferta de cursos na EAD, que, na lógica expansionista, imposta pelo capital, que trata a educação como mercadoria, acaba por gerar situações de precarização do trabalho, a exemplo da sobrecarga laboral, produzindo efeitos na qualidade do mesmo. Esse fator está presente na avaliação dos alunos sobre o esforço e atendimento das equipes locais, principalmente do Coordenador de polo, que contempla uma atuação relevante na UAB, considerado como um dos mais importantes componentes do corpo técnico-administrativo. A figura desse profissional, sua presença e dedicação foram destacados pelos alunos do Polo Humberto de Campos, diferentemente do que apontou o grupo analisado em São Luís, onde a função de coordenador foi associada à sobrecarga desse trabalho na modalidade.

A descentralização da informação para a divulgação dos processos normativos que regem a EAD, por falta de orientação ao público e/ou pela dificuldade de visualização, é percebida por alunos e implementadores como um fator negativo no desempenho do programa. Na percepção do grupo, o portal do NEAD ainda não se mostra suficientemente claro na gestão desse tipo de informação. Os gestores reconhecem essa deficiência já que entendem a importância dos portais das IESs na internet para esta finalidade.

A comunicação e a diversificação de canais para o acesso às informações do NEAD apresentam problemas, principalmente em relação ao trâmite da divulgação dos resultados dos processos seletivos, conforme observado nas falas, predominantemente dos alunos do Polo de Apoio Presencial de São Luís. O grupo de estudantes evidencia uma expectativa não correspondida referente à dimensão da eficiência técnica da EAD, considerando as “facilidades” de acesso, justamente por estarem matriculados no polo da capital. O mesmo sentimento está presente no que tange à qualidade de acesso às informações postadas no Ambiente Virtual de Aprendizagem (AVA), que, para eles, representa uma ferramenta importante de comunicação, mas com limitações técnicas.

Ficou evidenciada também a responsabilização que alguns docentes imprimem ao público da EAD para o “manejo” da tecnologia, sem considerar as limitações decorrentes, em alguns casos, dos contextos sociais e educativos desiguais dos alunos e do próprio local de onde acessam tais tecnologias. Nessas falas, materializa-se o “fetichismo tecnológico”, que, agregado à EAD, cria, de forma fantasiosa, uma série de expectativas entre alunos e professores, mas se mostra

disfuncional quando aplicado à realidade social onde o programa se implementa. Esse “hiato” presente nos discursos evidenciados induz a retomada do postulado de Kosik (2002) sobre o aspecto fetichista das coisas, que, oculto pela “pseudoconcreticidade” (KOSIK, 2002, p. 18), cria um pensamento comum, em oposição ao mundo das condições reais. Neste “a verdade não é dada e predestinada, não está pronta e acabada, impressa de forma imutável na consciência humana” (KOSIK, 2002, p. 19). O “mundo real”, como se viu neste estudo, processa-se para além das ideias abstratas e platônicas, mas a partir de um conjunto em que “as coisas, as relações e os significados são considerados como produtos do homem social” (KOSIK, 2002, p.18).

Esta pesquisa mostrou outra contradição já apontada nos estudos de Allonso (2010; 2014); Nascimento (2011); Faria, Lima e Toschi (2013): a forma como ocorre a instalação dos polos presenciais de apoio difere muito dos pressupostos conceituais dos mesmos. Esse desequilíbrio decorre da forma de organização induzida pela política pública da UAB, que foi de adesão pelas instituições já existentes, e não de incentivo e/ou de criação de novas, como já apontavam os estudos de Faria, Lima e Toschi (2013).

Ao analisar os sistemas logísticos e operacionais dos polos de Apoio Presencial de Humberto de Campos e São Luís, identificou-se que esses espaços educativos apresentam dificuldades de desenvolvimento dos cursos e pouco ou nada se assemelham à “arquitetura” de uma unidade educativa de nível superior. Ocorre que essas entidades que se transformaram em polos, tendo em vista a realidade socioeconômica que as circunda, possuem vocações diferentes de oferta quando comparadas a uma IES, no caso desta pesquisa, a UFMA.

As próprias instalações físicas dos ambientes pesquisados são um reflexo da ambiguidade institucional. Aliada a esse fator, a sucessão nos cargos de prefeito ou governador pode influenciar o andamento das atividades pedagógicas dessas localidades e produzir efeitos sobre a qualidade na oferta dos serviços. Trata-se de uma problemática que afeta alunos e professores, principalmente nos polos do interior do estado, a exemplo de Humberto de Campos, em que uma escola de ensino fundamental é “adaptada” para receber um público de nível superior. Ademais, não existe dotação orçamentária própria para manter a capilaridade de funcionamento da EAD no local. Os recursos são repassados conforme aparecem os problemas e as demandas. Questões pertinentes à má qualidade da infraestrutura dos espaços educativos e às condições insatisfatórias de acesso à internet estão presentes nos discursos do grupo focal e influenciam, sobremaneira, a experiência acadêmica dos envolvidos nesses polos.

No polo de Apoio Presencial de São Luís, localizado na capital do estado, as atividades pedagógicas presenciais são “fragmentadas” em espaços completamente diferentes. Uma parte dos encontros ocorre nas dependências da UFMA, e outra em uma escola, criada para a oferta de

atividades de aprimoramento dos servidores públicos do município, e onde, *a priori*, deveriam ser realizadas também as ações do NEAD.

Essa divisão de “localidades” para a oferta do curso EAD no polo citado é considerada pelos alunos e professores participantes deste estudo como disfuncional e descontínua. Apesar de serem alunos da UFMA e ocuparem seus espaços acadêmicos, por falta de uma política de acesso institucional, prevista nos documentos normativos da política pública, eles não podem, por exemplo, realizar empréstimos nas bibliotecas, ou fazer pesquisas na internet gratuita disponibilizada na instituição. No polo, sua vivência acadêmica também é limitada pela ausência de uma biblioteca física, com acesso à internet gratuita. Embora sua “arquitetura” predial se mostre mais “próxima” à de um ambiente universitário, os espaços educativos da Escola Municipal de Planejamento e Desenvolvimento de São Luís (EGGEM) não podem ser acessados por completo, devido à reforma por que passa local.

Em suma, esses elementos somados revelam o contexto de contradições da EAD, já que os polos são os indicativos da problemática que envolve esta política pública, com tendência para seu favorecimento e expansão, e, sobremaneira, afetam a experiência “prometida”, mas não vivenciada pelos participantes envolvidos no processo.

Os depoimentos dos grupos focais e dos professores e tutores sobre a qualidade do processo de ensino e aprendizagem da EAD evidenciam mitos acerca da autonomia e autogestão do aprendente a distância, apontados nos estudos de Belloni (1999; 2002) e Lapa e Belloni (2012). O contexto educacional e social dos grupos analisados, associado às funções que exercem no campo profissional, pode ter contribuído para as percepções negativas de gestão do controle de tempo e autonomia para o desenvolvimento e atendimento das atividades propostas. Adicionalmente, a falta de preparo no “manejo” técnico das TICs foi apontada como outro “entrave” no curso, embora haja o reconhecimento de sua importância na educação.

O que se percebeu nas falas evidencia e reforça as contradições presentes na proposta da EAD: prepara-se um “pacote de produtos” com demandas e prazos para um aluno idealizado, que terá tempo e autonomia no cumprimento das metas previstas. Contudo, o público real e selecionado para atuar nesta modalidade encontra dificuldades para o atendimento dessas exigências. Destarte, a “uniformização” de conteúdos educativos que desconsideram as especificidades do público atendido certamente compromete a qualidade dos cursos ofertados. As relações interpessoais com os tutores *on-line* e presencialmente foram priorizadas nos discursos para além da interação com a máquina e evidenciou-se também a opção por canais alternativos, como o *whatsapp*, considerado pelos tutores e alunos como mais eficaz do que o AVA na dinâmica de comunicação entre eles.

Nos sistemas de avaliação e monitoramento, prevalece a ideia, por parte dos implementadores e alunos, de descontinuidade e informalidade dessas ações. Com base nas entrevistas com os gestores, observa-se que há iniciativas que apontam a institucionalização desse processo. No entanto, ainda parece não haver no setor uma cultura sistematizada. Adicionalmente, alunos e implementadores destacaram a necessidade de socialização dos resultados obtidos para um melhor entendimento e aprimoramento da política pública.

#### **4 CONCLUSÃO:** o lugar de incertezas da EAD

Neste trabalho, verificou-se que a política pública da EAD, envolta por um "locus" privilegiado, baseado na racionalidade técnica das novas tecnologias, desvela um movimento de contradições, para além dos pressupostos conceituais, políticos e ideológicos. A pesquisa desenvolvida mostrou que é, principalmente, na forma pela qual ocorre a implementação nos polos presenciais que se determina a oferta dos cursos desta modalidade, constituindo a lógica que denota o lugar da EAD no ensino superior. Nesse sentido, o objetivo proposto de avaliar a implementação da EAD e sua implementação a partir da experiência da UFMA nas localidades de São Luís e Humberto de Campos foi alcançado.

No bojo dos argumentos que sustentam essa afirmação, abordaram-se questões fundamentais para o alcance desse objetivo: o contexto demarcado por uma nova ordem mundial, baseada no poder econômico que conforma um lugar atrelado aos paradigmas de competitividade, eficiência e integração; o estado demarcado por sua relação orgânica com o capital para atender às necessidades de reprodução do sistema capitalista; o discurso do aumento da eficiência, envolto pelo ideário do progresso técnico, com seus desdobramentos nos aparelhos do estado e com reflexos na educação, que passou a redefinir as políticas de ensino em nível superior. O movimento efetuado neste trabalho foi também repensar o *status* da política pública da EAD, por meio do Sistema Universidade Aberta do Brasil (UAB), quando implementada nos polos de apoio presencial, no entendimento de que eles, atrelados a outros fatores da sociedade, determinam a utilização dessa oferta. Adicionalmente, na consolidação da EAD, são demandadas habilidades e competências dos alunos e docentes sem que se considerem os determinantes socioculturais do público envolvido.

O cotejamento de dados e as análises desenvolvidas neste estudo "descortinam" a complexidade e a problemática que envolvem a política pública da EAD, sobretudo nas questões referentes às estruturas dos polos de apoio presencial, na política de acesso institucional nas IESs e no perfil do público beneficiado. As descobertas desta pesquisa reforçam esse lugar de "incertezas"

que ainda acompanha a política pública da EAD no Brasil. Desvelam o campo de contradições que determinam a sua oferta, alinhadas à lógica dominante e determinada pela relação orgânica do estado neoliberal com o capital, a favor da massificação do sistema de ensino superior, sem maior comprometimento com a qualidade da educação. Confrontar suas contradições, pressupostos conceituais, a sua natureza institucional e ideológica é um esforço que enseja um movimento desafiador, mas que conforma também um espaço de transformação social.

## REFERÊNCIAS

- ALLONSO, K. M. A expansão do ensino superior no Brasil e a EAD: dinâmicas e lugares. **Educação e Sociedade**, Campinas, v. 31, n. 113, p. 1319-1335, out./dez. 2010. Disponível em: [http://portal2.tcu.gov.br/portal/page/portal/TCU/imprensa/noticias/noticias\\_arquivos/Forma%C3%A7%C3%A3o%20de%20Professores.pdf](http://portal2.tcu.gov.br/portal/page/portal/TCU/imprensa/noticias/noticias_arquivos/Forma%C3%A7%C3%A3o%20de%20Professores.pdf). Acesso em: 27 maio 2015.
- ALLONSO, K.M. A EaD no Brasil: sobre (des)caminhos em sua instauração. **Educar em revista**, Curitiba, n. 4, p. 37-52, 2014.
- ALENCAR, M. G. **A política brasileira de inclusão digital no capitalismo contemporâneo: e elo perdido do programa Casa Brasil**. 2013. 168 f. Tese (Doutorado em Políticas Públicas)- Universidade Federal do Maranhão, São Luís, 2013.
- ALMEIDA, M. E. B.; IANNONE, L. R.; SILVA, M. G. M. Educação a distância: oferta, características e tendências dos cursos de licenciatura em pedagogia. **Estudos e Pesquisas Educacionais**, São Paulo, n. 3, p. 279-354, 2012.
- ARRETCHE, Marta T. S. Tendências no estudo sobre avaliação. In: BARREIRA, M. C. R. N.; CARVALHO, M. C. B. (org.) **Tendências e perspectivas na avaliação de políticas e programas sociais**. São Paulo: ICE/PUC-SO, 2001.
- BELLONI, M. L. **Educação a distância**. 5. ed. Campinas: Autores Associados, 1999.
- BELLONI, M.L. Ensaio sobre a educação a distância no Brasil. **Educação & Sociedade**, ano XXIII, n.78, abr. 2002. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/es/v23n78/a08v2378.pdf>. Acesso em: 14 jul. 2019
- BRASIL. **Decreto Nº 5.800, de 8 de junho de 2006**. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2004-2006/2006/Decreto/D5800.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2006/Decreto/D5800.htm)> Acesso realizado em: 14 set. 2015
- CARVALHO, Juliano Maurício de. O vade-mécum verde: políticas de tecnologias da informação e comunicação na era FHC. In: CONGRESSO BRASILEIRO DE CIÊNCIAS DA COMUNICAÇÃO, 30., Santos, 29 de agosto a 2 de setembro de 2007. **Anais...** Disponível em: <http://www.intercom.org.br/papers/nacionais/2007/resumos/R1092-12.pdf>. Acesso em: 28 jul. 2016.
- DRAIBE, S. Avaliação de implementação: esboço de uma metodologia de trabalho em políticas públicas. In: BARREIRA, M. C. R. N.; CARVALHO, M. C. B. (org.) **Tendências e perspectivas na avaliação de políticas e programas sociais**. São Paulo: ICE/PUC-SO, 2001.

FARIA, J. G.; LIMA, D. C. B. P.; TOSCHI, M. S. Política Pública de EaD no Brasil: reflexões sobre abordagens, modelos e organização. In: ALONSO, K. M.; ROCHA, S. A. (org.). **Políticas públicas, tecnologias e docência: educação a distância e formação do professor**. Cuiabá: EdUFMT, 2013. Disponível em: [http://www.editora.ufmt.br/index.php?route=product/product&path=68&product\\_id=325](http://www.editora.ufmt.br/index.php?route=product/product&path=68&product_id=325). Acesso em: 18 jan. 2018.

FARIAS, Flávio. **O Estado capitalista contemporâneo: para a crítica das visões regulacionistas**. São Paulo: Cortez, 2000.

FRIGOTTO, G. **Educação e a crise do capitalismo real**. 5. ed. São Paulo, Cortez, 2003.

GIOLO, J. A. Educação a distância: tensões entre o público e o privado. **Educação e Sociedade**, Campinas, v. 31, n. 113, p. 1271-1298, 2010.

GOUVEA, G.; OLIVEIRA, C. **Educação a Distância na Formação de professores: viabilidades, potencialidades e limites**. Rio de Janeiro: Vieira e Lent, 2006.

KOSIK, K. **Dialética do concreto**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1998.

LAPA, A. B.; BELLONI, M. L. Educação a distância como mídia-educação. **Perspectiva**, Florianópolis, 30 n.1, 175-196, jan./abr. 2012

LIMA, D. C. **Políticas Públicas de Ead no Ensino Superior: uma análise a partir das capacidades do Estado**. 2013. 258 f. Tese (Doutorado em Políticas Públicas, Estratégias e Desenvolvimento) - Universidade Federal do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro, 2013.

LITTO, F. M.; FORMIGA, M. (org.). **Educação a distância: o estado da arte**. São Paulo: Pearson Education, 2009

LITWIN, E. **Educação a Distância: temas para o debate de uma nova agenda educativa**. Porto Alegre: Artmed Editora, 2001.

LITWIN, E. **El oficio de enseñar**. Condiciones y contextos. Argentina: Paidós, 2008

MORAN, J.M. **Novas tecnologias e mediação pedagógica**. Campinas: Papyrus, 2000.

MORAN, J.M. A Educação Superior a distância no Brasil. In: SOARES, Maria Susana Arrosa (org.). **Educação Superior no Brasil**. Brasília, DF: CAPES, 2002. p. 273-301.

PEREZ, J. R. R. Avaliação do processo de implementação : algumas questões metodológicas. In: RICO, E. M. (org.). **Avaliação de políticas sociais: uma questão em debate**. 6. ed. São Paulo: Cortez, 2009. p. 65-74.

PRETTI, O. Educação a distância e globalização: desafios e tendências. In: PRETTI, O. (org.) **Educação a Distância: construindo significados**. Cuiabá: NEAD/UFMT; Brasília: Plano, 2000. p. 125-146.

POCHMAN, M. **Atlas da exclusão social no Brasil: dez anos depois**. São Paulo: Cortez, 2014. v. 1.

NASCIMENTO, A. F. **Educação a distância e fetichismo tecnológico: estado e capital no projeto de ensino superior no Brasil**. 2011. 233 f. Tese (Doutorado em Políticas Públicas)- Universidade Federal do Maranhão. São Luís, 2011.

SILVA E SILVA, M. O. S. (org.). **Pesquisa avaliativa: aspectos teórico-metodológicos**. 2. ed. São Paulo: Veras, 2013.

SILVA, R. S. **Gestão de EAD: educação a distância na era digital**. São Paulo Novatec, 2013.

TAKAHASHI, Tadao (org.). **Sociedade da informação: livro verde**. Brasília: MCT, 2000. Disponível em: [http://www.socinfo.org.br/livro\\_verde/download.htm](http://www.socinfo.org.br/livro_verde/download.htm). Acesso em: 24 maio, 2018.

TORRES, C. A.; SCHUGURENSKY, D. The political economy of higher education in the era of neoliberal globalisation: Latin America in comparative perspective. **Higher Education**, New York, v. 43, n. 4, p. 429-455, jun. 2002.

TORRES, L. P.; FIALHO, A. F. P. Educação a Distância: passado, presente e futuro. In: LITTO, M. F.; FORMIGA, M. M. (org.). **Educação à distância: o estado da arte**. São Paulo: Pearson, 2009.

## Notas

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

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

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

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

<sup>5</sup> Um dos aspectos mais relevantes dos instrumentos jurídicos recentes (2017) é o que consta na Portaria Normativa n. 11, de 20 de junho de 2017, no artigo 1o, que permite o credenciamento de IES para a oferta de cursos superiores a distância sem a necessidade do credenciamento para a oferta de cursos presenciais. Com isso, as instituições poderão funcionar integralmente na modalidade a distância para a oferta dos cursos de graduação e pós-graduação lato sensu. Como se observa, esta mudança no ordenamento jurídico da EAD abre uma "brecha" legal para que as universidades públicas e privadas possam ofertar cursos em sua totalidade a distância, fortalecendo ainda mais argumento defendido nesta tese de que os marcos regulatórios para EAD no Brasil se desenvolvem de forma gradual e cheia de adaptações, demonstrando um grande interesse do Governo para possibilitar sua expansão entre as instituições públicas e privadas. Um quadro bastante "promissor", como destaca Giolo (2010), para um país que tem pressa em ver melhorados os índices de escolarização, e, nesse sentido, a EAD se alinha a esse "projeto" de crescimento como uma ferramenta "revolucionária" em termos de expansão das oportunidades da educação superior, com economia de tempo e recursos.