

UNIVERSIDADE FEDERAL DE UBERLÂNDIA
FACULDADE DE EDUCAÇÃO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO

LUCIANA CHARÃO DE OLIVEIRA

**POLÍTICA PÚBLICA EDUCACIONAL COMO ESTRATÉGIA DE PROGRAMA DE
GOVERNO: O SISTEMA UNIVERSIDADE ABERTA DO BRASIL (UAB)**

UBERLÂNDIA-MG

2019

LUCIANA CHARÃO DE OLIVEIRA

**POLÍTICA PÚBLICA EDUCACIONAL COMO ESTRATÉGIA DE PROGRAMA DE
GOVERNO: O SISTEMA UNIVERSIDADE ABERTA DO BRASIL (UAB)**

Tese de Doutorado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade Federal de Uberlândia, como requisito parcial para a obtenção do título de Doutora em Educação.

Área de Concentração: Trabalho, Sociedade e Educação.

Orientadora: Profa. Dra. Adriana Cristina Omena dos Santos.

UBERLÂNDIA-MG

2019

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)
Sistema de Bibliotecas da UFU, MG, Brasil.

O48p
2019

Oliveira, Luciana Charão de, 1970-
Política pública educacional como estratégia de programa de governo [recurso eletrônico] : o sistema universidade aberta do Brasil (UAB) / Luciana Charão de Oliveira. - 2019.

Orientadora: Adriana Cristina Omena dos Santos.
Tese (Doutorado) - Universidade Federal de Uberlândia, Programa de Pós-Graduação em Educação.
Modo de acesso: Internet.
Disponível em: <http://dx.doi.org/10.14393/ufu.te.2019.921>
Inclui bibliografia.

1. Educação. 2. Universidade Aberta do Brasil. 3. Políticas públicas - Educação. 4. Ensino a distância. I. Santos, Adriana Cristina Omena dos, 1970-, (Orient.) II. Universidade Federal de Uberlândia. Programa de Pós-Graduação em Educação. III. Título.

CDU: 37

Banca Examinadora:



Prof.^a Dra/ Adriana Cristina Omena dos Santos - Orientadora - UFU



Prof. Dr. Antonio Bosco de Lima - UFU



Prof. Dr. Carlos Alberto Lucena - UFU



Prof. Dra. Luciana Beatriz de Oliveira Bar de Carvalho - UNIUBE



Prof. Dra. Polyana Imolesi Silveira de França  UNIPAC

Dedico este trabalho a todas as pessoas que acreditaram em mim e me deram apoio nessa caminhada.

AGRADECIMENTOS

Gratidão....a algo maior que tudo. Uma força que não sei de onde vem e que me conduziu durante o tempo em que processei dentro de mim este trabalho. Entre momentos de solidão imensa, as palavras se construíram precisas e determinadas a me dominar. E assim se construiu o texto.

Percorri minhas lembranças de pesquisadora a todo momento, e junto a elas, minhas memórias do trabalho como produtor das indagações diárias. Em alguns dias faltaram-me pensamentos e, em silêncio profundo mergulharam todas (quais?) as respostas que, sequer um dia, tive. Numa contínua contradição entre sentimentos e pensamentos, fui me fazendo mais integralmente, enquanto ser humano.

Muitos amigos em especial me envolveram com palavras e gestos e isso fez com que em mim fosse recobrada a confiança perdida por um tempo de sombras. Talvez mais sentimental e pouco objetiva neste momento, achei que fosse o adequado para agradecer ao algo maior que tudo.

Nesse algo maior que tudo está o amor que tenho pelo ser humano e sorrio com os olhos entremeados de lágrimas ao me lembrar de cada pessoa que me acompanhou nesta jornada. Então, deixemos de lado a subjetividade e agradeço imensamente e especialmente ao meu companheiro (amor) de longa data, Sandro - aquele que sempre confiou na minha capacidade, até mesmo nos momentos em que eu mesma não confiava. Obrigada, também, às minhas filhas, Ana Luiza e Maria Clara, que me indagaram muitas vezes apenas com o olhar e assim o fizeram, me apoiando. Minhas filhas me ‘crescem’ diariamente. Amo imensamente vocês três!!!

Tenho muito a agradecer à minha orientadora, que me conhece e reconhece há tempos, e me envaidece por me considerar tão grande e tenaz. Adriana, você é uma grande mulher! Me apraz sua forma de lidar com o mundo e com o ser humano, com autenticidade e razão. Te admiro.

Agradeço à generosidade dos professores que leram meu trabalho e se dispuseram a participar das bancas de qualificação e de defesa. É uma honra!

Não citarei mais nomes. Meu coração já está agradecido e aqueles não citados, são carinhosamente lembrados.

Agradeço sobretudo ao tempo e suas amarras. Encerrar ciclos não é algo fácil e não se faz de um dia para o outro. Mas aprendi com tudo que vivi nestes quatro anos de Doutorado, que somos experimentos inacabados, então, que sejamos intensos.

“Enquanto objeto de disputa, as políticas sociais são obras de homens, estão situadas na história do homem, na humanização da sociedade, desenhadas sob a batuta dos trabalhadores, porém, implementadas sob a tutela do Estado.”
(LIMA, Antonio B. de, 2008, p. 141).

RESUMO

Esta pesquisa aborda as políticas públicas educacionais, tendo como objeto de estudo: o Sistema Universidade Aberta do Brasil – UAB, considerado como uma política pública educacional de grande envergadura para a Educação a Distância - EaD. O Sistema UAB foi implementado no Governo Lula (2003-2010), ainda que tenham ocorrido, em décadas anteriores, algumas tentativas de instituir uma universidade aberta no país. O objetivo geral desta tese foi apresentar uma análise acerca do Sistema Universidade Aberta do Brasil - UAB, entendido como política pública educacional cuja configuração assemelha-se a uma estratégia de programa de governo. Tal política pública encontra-se assentada em alguns eixos de atuação e, o eixo explorado nesta tese refere-se à ampliação de vagas no Ensino Superior brasileiro. A partir desse objetivo defende-se a tese de que o Sistema UAB, ora denominado de política pública, ora denominado de programa, se apresenta como uma política pública cuja contradição se encontra explícita por ser um programa de governo, do Governo Lula, cujo propósito central era a ampliação das políticas públicas de cunho social, no caso, no campo educacional. Enquanto o eixo articulador do Sistema UAB tem uma questão social – a expansão de vagas no Ensino Superior para atender a uma demanda reprimida, por outro lado, os mecanismos utilizados para que o objetivo seja colocado em prática, correspondem a mecanismos próprios de uma política neoliberal. Isso corrobora com o fato de que a educação ofertada seja precarizada. Neste estudo foi realizada uma análise histórico-crítica com base numa pesquisa documental e bibliográfica que buscou no contexto histórico o movimento e as contradições mediante os quais se configura, se constitui e se transforma o Sistema UAB. Os resultados da pesquisa permitiram observar que a ampliação de vagas no Ensino Superior ocorreu de forma mais intensa até o ano de 2014, e, conforme as fontes consultadas, em 2013 o Sistema UAB começou a dar sinais de esgotamento devido aos cortes de recursos por parte do governo federal. No ano de 2018 o presidente da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior – CAPES, em Ofício apresentado ao Ministério da Educação comunicou que, devido ao corte de gastos para a Educação, no ano de 2019 poderá haver uma interrupção do Sistema UAB. Em síntese, a tese de que a fragilidade do Sistema UAB, ora entendido como política pública, ora entendido como programa de governo, revela-se diante da inviabilidade da sustentação de seu funcionamento. A universidade aberta nos moldes do Sistema UAB não tem um espaço institucional físico próprio e utiliza a infraestrutura das universidades já consolidadas, fato que acaba por piorar as condições das universidades

públicas que já se encontram precárias, condições estas que dizem respeito especialmente à infraestrutura e recursos humanos.

Palavras-chave: Sistema Universidade Aberta do Brasil. Política pública educacional. Educação a distância. Programa de governo. Educação precarizada.

ABSTRACT

This research deals with educational public policies, having as object of study: the Sistema Universidade Aberta do Brasil – UAB (Open University System of Brazil), considered as a public educational policy of great importance for Educação a Distância – EaD (Distance Education). The UAB System was implemented in the Lula Government (2003-2010), although there have been attempts in previous decades to establish an open university in the country. The main goal of this thesis was to present an analysis about the System UAB, understood as public educational policy whose configuration resembles a strategy of a government program. This public policy is based on some axes of operation and the axis explored on this thesis refers to the expansion of vacancies in the Brazilian Higher Education. From this objective, it is defended the thesis that the UAB System, sometimes called public policy, sometimes called the program, is presented as a public policy whose contradiction is explicit because it is a government program of the Lula Government whose central purpose was the expansion of public policies of a social nature, in this case, in the educational field. While the articulating axis of the UAB System has a social question - the expansion of vacancies in Higher Education to meet a repressed demand, on the other hand, the mechanisms used for the objective to be put into practice correspond to the proper mechanisms of a neoliberal policy. This corroborates for the fact that the education offered to be precarious. In this study, a historical-critical analysis was conducted based on a documentary and bibliographical research that sought into the historical context the movement and the contradictions through which the UAB System is configured, transformed and composed. The results of the survey showed that the expansion of vacancies in Higher Education occurred more intensely until the year 2014 and, according to the sources consulted, in 2013 the UAB System began to show signs of exhaustion due to the cuts in resources of the federal government. In 2018, the President of the Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior – CAPES (Coordination of Improvement of Higher Education Personnel), in a letter to the Ministry of Education, communicated that, due to the cut in expenses for Education, in the year 2019 there may be a disruption of the UAB System. In short, the thesis that the fragility of the UAB System, sometimes a public policy, other times as a program of the government, is revealed by the impossibility of sustaining its own operation. The UAB system does not have its own physical institutional space and uses the infrastructure of the already consolidated universities, which end up worsening the

conditions of public universities that are already precarious, conditions that especially concern are the infrastructure and human resources.

Key words: Open University System of Brazil. Public educational policy. Distance education. Government program. Precarious education.

LISTA DE FIGURAS

FIGURA 1	Cinco Gerações da Educação a Distância	31
FIGURA 2	Modelo de funcionamento do Sistema Universidade Aberta do Brasil (UAB)	87

LISTA DE GRÁFICOS

GRÁFICO 1	Evolução das matrículas a distância no Ensino Superior brasileiro no período de 1995 a 2010.	99
GRÁFICO 2	Evolução das matrículas na EaD	100
GRÁFICO 3	Evolução das matrículas na Educação a distância no Ensino Superior público de 2003 a 2011 (%)	100
GRÁFICO 4	Evolução do número de ingressantes na Educação Superior de Graduação, por categoria administrativa - Brasil 2003-2013	101
GRÁFICO 5	Distribuição da matrícula nos cursos a distância por categoria administrativa e organização acadêmica da instituição e grau acadêmico do curso – Brasil 2013	102
GRÁFICO 6	Evolução das matrículas de educação superior de graduação, por modalidade de ensino – Brasil 2003-2013	103
GRÁFICO 7	Quantidade de matrículas em cursos de graduação em universidades públicas e privadas por modalidade de ensino - Brasil – 2014	104
GRÁFICO 8	Número de ingressantes em cursos de graduação por modalidade de ensino Brasil 2013-2014	105

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

AVA	Ambiente Virtual de Aprendizagem
CD	Compact Disc
CAPES	Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior
CEaD	Centro de Educação a Distância
CEDERJ	Centro de Educação a Distância do Rio de Janeiro
CF	Constituição Federal
CFE	Conselho Federal de Educação
DED	Diretoria de Educação a Distância
EaD	Educação a Distância
Faced/UFU	Faculdade de Educação da Universidade Federal de Uberlândia
Fagen	Faculdade de Gestão e Negócios
FHC	Fernando Henrique Cardoso
FIES	Fundo de Financiamento Estudantil
FMI	Fundo Monetário Internacional
FNDE	Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação
FUNCEVE	Fundação Instituto de Ciências Puras e Aplicadas
IES	Instituição de Ensino Superior
IFES	Instituições Federais de Ensino Superior
IPES	Instituições Públicas de Ensino Superior
Inep	Instituto Nacional de Estudos e Pesquisa Educacionais Anísio Teixeira
LDB	Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional
MEC	Ministério da Educação e Cultura
PARFOR	Plano Nacional de Formação de Professores da Educação Básica
PCB	Partido Comunista Brasileiro
PCdoB	Partido Comunista do Brasil
PDE	Plano de Desenvolvimento de Educação
PIB	Produto Interno Bruto

PL	Projeto de Lei
PMN	Partido da Mobilização Nacional
PNE	Plano Nacional de Educação
PROUNI	Programa Universidade para Todos
PT	Partido dos Trabalhadores
SEED	Secretaria de Educação a Distância
SERES	Secretaria de Regulação e Supervisão da Educação Superior
SINAES	Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior
TICs	Tecnologias da Informação e Comunicação
UA	Universidade Aberta
UAB	Universidade Aberta do Brasil
UFMT	Universidade Federal do Mato Grosso
UFU	Universidade Federal de Uberlândia
UnB	Universidade de Brasília
UNED	Universidade Nacional de Ensino a Distância
UNESCO	Organização das Nações Unidas para a Educação, Ciência e Cultura
UNIPAC	Faculdade Presidente Antônio Carlos

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO.....	13
2	A EDUCAÇÃO A DISTÂNCIA (EaD) E AS PRIMEIRAS INICIATIVAS DE INSTITUIÇÃO DE UMA UNIVERSIDADE ABERTA NO BRASIL	29
2.1	A década de 1970, a EaD e o contexto econômico do período	30
2.2	A economia global	32
2.3	Trabalho, capital, educação e EaD	35
2.4	Os anos de 1980 e as políticas públicas para a EaD	50
3	A INTENSIFICAÇÃO DAS POLÍTICAS NEOLIBERAIS NO CAMPO EDUCACIONAL BRASILEIRO E A REGULAMENTAÇÃO DA EDUCAÇÃO A DISTÂNCIA NOS ANOS DE 1990	56
4	O SISTEMA UNIVERSIDADE ABERTA DO BRASIL (UAB): A DEMOCRATIZAÇÃO NEOLIBERAL NO CAMPO EDUCACIONAL	74
4.1	O Governo Lula (2003-2010) e a política pública educacional com foco na EaD	75
4.1.1	<i>O funcionamento do Sistema Universidade Aberta do Brasil (UAB)</i>	87
4.1.2	<i>As despesas do Sistema UAB</i>	93
4.2	O Sistema UAB no âmbito do Plano de Desenvolvimento da Educação – PDE: ampliação de vagas no Ensino Superior	96
4.3	Algumas ações recentes relacionadas ao Sistema UAB	107
5	CONSIDERAÇÕES FINAIS	111
	REFERÊNCIAS	116
	ANEXO 1	127
	ANEXO 2	138
	ANEXO 3	144

1 INTRODUÇÃO

A temática desta tese situa-se na Linha de Trabalho, Sociedade e Educação do Programa de Pós-Graduação em Educação da Faculdade de Educação da Universidade Federal de Uberlândia. O tema aborda as políticas públicas educacionais, tendo como objeto de estudo: o Sistema Universidade Aberta do Brasil – UAB, considerado como uma política pública educacional de grande envergadura para a Educação a Distância – EaD. O foco principal do trabalho é, em síntese, a educação.

O interesse por um objeto de estudo não surge ocasionalmente. Ele advém de um alinhamento entre teoria e prática e embasado na difícil separação entre ambos. Situar um objeto na prática social significa impingir movimento ao mesmo e possibilita que entendamos as contradições que levaram à construção de uma pesquisa. A investigação presente neste estudo documental permite-nos analisar as fontes de forma reflexiva e toma como base a luta de contrários que historicamente determina a totalidade.

Diante disso, e, entendendo a contextualização dos fatos, as experiências acadêmica e profissional levaram a que eu entendesse melhor a Educação a Distância – EaD e ampliasse a compreensão sobre as políticas públicas no campo educacional. Vivenciar a prática da EaD, acompanhar a sua evolução e os desdobramentos que possibilitaram sua inserção na agenda das políticas educacionais, motivaram, pois, a realização deste estudo.

O objeto de pesquisa aqui analisado – o Sistema UAB, passou por modificações desde a sua implementação, no ano de 2006. É importante apresentar a análise desta política pública enfatizando as contradições que se encontram implícitas e explícitas ao longo do período que compreende desde a sua implementação até os dias atuais, pois, considera-se nesta tese, que tal sistema começou a apresentar sinais de esgotamento em decorrência especialmente da ausência de investimentos no campo educacional. O Sistema UAB acompanha, pois, a mesma lógica de outras políticas educacionais que são interrompidas em decorrência da ausência de um orçamento adequado, e que não constituem prioridades de um governo neoliberal que preconiza o papel do Estado enquanto supervisor e regulador e não financiador da educação pública. Assim: “Reserva-se ao, já amputado, Estado brasileiro, no âmbito do ensino superior, a ‘supervisão e a regulação’ já que o financiamento do ensino superior público não está entre suas prioridades.” (TORRES *et al.*, 2004, p.14-15).

Sendo o Sistema UAB, uma política pública no campo educacional e, a categoria fundamental de análise aqui, a educação, o entendimento de que a educação está sujeita às transformações que se processam na produção capitalista deve ser considerada. Deve-se levar

em conta, pois, que ao acompanhar tais transformações, a evolução das tecnologias e as novas formas de organização da produção, a educação se transforma para se ajustar às demandas capitalistas. Tal ajuste por seu turno provoca profundas mudanças no processo educacional, via elaboração das políticas públicas. (PREVITALI *et al.* 2012).

Encontra-se nesse íterim, a importância do objeto de pesquisa aqui estudado: a conformidade existente entre a elaboração de uma política pública¹ (ou programa de governo) - o Sistema UAB, com os interesses do capital.

A EaD foi reconhecida como modalidade educativa, formalmente, no ano de 1996, pela Lei de Diretrizes e Bases da Educação, Lei de nº 9.394/96, no governo de Fernando Henrique Cardoso – FHC (1995-2002). Antes, porém, existiram algumas ações em prol da EaD assim como algumas tentativas de implementação no Brasil, de uma universidade aberta. Assim, faz-se necessário apresentar um panorama histórico desde o início dos anos de 1970, quando tais tentativas foram realizadas. O trabalho contempla os anos de 1980, anos estes que não tiveram um tratamento especial para as políticas para a EaD. Porém, na gestão de FHC foram intensificadas as reformas de cunho neoliberal e promovidas as mudanças impostas à educação com o intuito de atender à lógica do mercado. Nesta gestão tornou-se possível regulamentar a EaD, como mencionado acima. Entende-se aqui que para cada mercado, exige-se um tipo de trabalhador adaptado, adequado e, para este trabalhador, oferta-se um tipo de educação com vistas a atender este mercado. A Educação a Distância aparece, pois, neste contexto, como uma solução de grande valia para as exigências dos organismos internacionais. Desse modo, o setor educacional, com ênfase no Ensino Superior:

[...] passa a ser pressionado a atender às exigências internacionais de conhecimento e tecnologia, com previsão de reformas administrativas e pedagógicas em seu sistema. Essas exigências expressam um movimento internacional que propõe, como solução para os problemas educacionais dos países periféricos, a educação superior enquanto *locus* de acumulação e expansão do capital, um setor não exclusivo do Estado, de acordo com as recomendações do Banco Mundial[...]. (LIMA; LIMA, 2017, p. 89).

Para assegurar a implantação das soluções para os problemas educacionais definidas pelos organismos internacionais, os países periféricos recebem, a partir dos anos de 1990, assistência do Banco Mundial com o objetivo de criar uma variedade maior de instituições de

¹ Esclarecimentos sobre a distinção entre política pública e programa de governo serão apresentados detalhadamente a partir da página 20.

educação superior incluindo as de ensino privadas e de educação a distância. (LIMA; LIMA, 2017).

O importante é ter em mente que, independente da educação presencial ou a distância, não há, sob a égide do sistema neoliberal, uma tentativa de romper com a lógica do sistema capitalista e, disso decorre que, se existem meios mais efetivos para a perpetuação de tal lógica, é desses meios que o capital se valerá para sua continuidade.

Na abordagem das políticas educacionais no contexto neoliberal, faz-se necessário entender que:

Quando, pois, a política educacional é estudada segundo as categorias analíticas próprias à tradição do pensamento neoliberal, a sua dimensão enquanto **política pública – de total responsabilidade do Estado** – é, sempre posta em xeque. Neste contexto, os problemas que se identificam como causadores da crise nos sistemas educacionais na atualidade, são vistos como integrantes da própria crise que perpassa a forma de regulação assumida pelo Estado neste século. No extremo, concebe-se que a política educacional, tal como outras políticas sociais, será bem-sucedida, na medida em que tenha por orientação principal os ditames e as leis que regem os mercados, o privado. (AZEVEDO, 1997, p.17, grifo nosso).

A pesquisa apresenta uma análise do Sistema Universidade Aberta do Brasil - UAB enquanto política pública que tem como objetivo a expansão do Ensino Superior no país, prioritariamente através da Educação a Distância – EaD. A partir desta análise defende-se a tese de que o Sistema UAB, ora denominado de política pública, ora denominado de programa, configurado como uma política pública de cunho neoliberal, cuja contradição se encontra explícita por ser um programa de governo, do Governo Lula, cujo propósito central era a ampliação das políticas públicas de cunho social, no caso, no campo educacional. Enquanto o eixo articulador do Sistema UAB tem uma questão social – a expansão de vagas no Ensino Superior para atender a uma demanda reprimida, por outro lado, os mecanismos utilizados para que o objetivo seja colocado em prática, correspondem a mecanismos próprios de uma política neoliberal. Isso corrobora com o fato de que a educação ofertada seja precarizada.

Na sua concepção tal política pública apresenta mecanismos que atendem diretamente ao projeto neoliberal e, ao mesmo tempo, outros mecanismos representam um distanciamento deste. Entende-se, pois, que o Sistema UAB reforça os mecanismos de intensificação do trabalho e oferta de uma educação precarizada e, busca, ao mesmo tempo, atender a uma demanda de cunho social, o acesso ao Ensino Superior. Em outras palavras, o Sistema UAB

corresponde a uma proposta que favorece a expansão pública do Ensino Superior, porém, isso ocorre de forma precária. Trata-se, também, de uma política pública marcada pela descontinuidade de gastos e ações que promovam sua perenidade. Defende-se, ainda, a ideia de que uma política pública educacional precisa ser uma política estatal e não ter uma durabilidade restrita aos governos cuja duração tem tempo determinado. Em outras palavras, o Sistema UAB foi implementado no Governo Lula e foi sendo modificado ao longo da sua gestão e das gestões. Nesse contexto houve um corte de gastos destinados ao Sistema UAB, a partir do ano de 2013, ocasionando um comprometimento do funcionamento dos cursos.

Ao longo do século XX e, agora no século XXI algumas iniciativas voltadas para a EaD assim como tentativas para implantação da universidade aberta foram empreendidas no país. O que se percebe, no entanto, é que as políticas educacionais voltadas para a EaD são permeadas por lacunas que dão margem a ruptura dos processos e estagnação dos mesmos. Corroborando com essa ideia, Belloni (2002) diz que:

No Brasil (país historicamente dado a grandes experimentos tecnológicos inovadores na educação, que acabam por se tornar “elefantes brancos”, pela incúria do poder público e visão tacaña do setor privado), tem havido experiências de educação a distância nas quais se pode observar algumas características estruturais recorrentes: as políticas públicas do setor têm caráter tecnocrático, autoritário e centralizador que as destinam necessariamente a resultados medíocres, senão ao fracasso, ao passo que a iniciativa privada vai ganhando terreno, construindo competência e obtendo verbas públicas. (BELLONI, 2002, p. 124-125).

Somente no ano de 2006 o Sistema Universidade Aberta do Brasil foi implementado. Partindo da premissa que o Sistema UAB é uma política pública do campo educacional, ou ainda, um programa de governo com vistas a expandir o Ensino Superior no país, pode-se entender que as ações que promovam a continuidade e perenidade desta política pública não foram realizadas ao longo do período de sua existência. Ainda que o Sistema UAB represente um avanço, quando propõe como elemento integrador, a articulação entre as esferas federal, municipal e estadual, para ampliar o acesso ao Ensino Superior público, torna-se difícil uniformizar as ações compreendidas entre tais esferas ou níveis de governo. Sobre a parceria entre a federação, os estados e os municípios, Mill (2012a) nos diz que:

Desde o início da instalação do Sistema UAB, essa parceria representou um grande desafio para todos os envolvidos: para o MEC, especialmente no sentido de articular suas instituições públicas de ensino superior para ofertar cursos por meio de uma nova modalidade educacional e no sentido de estabelecer trabalho colaborativo entre os três níveis (federal, estaduais e

municipais, por vezes com posições políticas divergentes) e no sentido de buscar formas de financiamento do sistema com verbas públicas; para as IEs, no sentido de reestruturar suas engrenagens (por vezes enferrujadas) e promover a mudança de mentalidade sobre o que é ensinar e aprender; para estados e municípios, no sentido de buscar formas de manter uma infraestrutura presencial para atendimento das demandas de IEs distintas. No plano mais geral, o desafio está na superação das dificuldades decorrentes da aprendizagem de trabalho colaborativo, seja entre as partes, seja internamente a alguma das partes. (MILL, 2012a, p. 284).

A educação ofertada sob a égide do Sistema UAB acaba sendo precarizada, pois não apresenta as condições necessárias para tal oferta, condições estas próprias de uma instituição pública de ensino superior que possui autonomia. O Sistema UAB foi estruturado na forma de parceria entre Instituições Públicas de Ensino Superior – IPES , estados e municípios e, ao funcionar mediante tal parceria, não constitui uma universidade propriamente dita mas utiliza a infraestrutura das IPES já existentes, representando assim uma sobrecarga de trabalho para docentes e oferta de uma educação precária aos discentes. Ao tratar de educação precarizada, entende-se esta como sendo um conjunto amplo envolvendo processos de ensino aprendizagem e, especialmente, as condições de oferta educacional sejam estas relacionadas à infraestrutura, de investimentos e, especialmente, do trabalho. No âmbito da elaboração das políticas públicas é necessário destacar que, no final do século XX e início do século XXI:

[...] democratizar passou a ser sinônimo de inserção, ainda que precarizada, em instituições de ensino, sejam públicas ou privadas. É por isso que a expansão de vagas apresenta-se como meta cobrada pelos organismos internacionais aos países subdesenvolvidos. (LIMA; LIMA, 2017, p. 92).

A problemática desta tese foi a discussão sobre os mecanismos que alavancam o Sistema UAB, ora com características de política pública educacional, ora como programa de governo. Entende-se que, ao buscar ampliar o acesso ao Ensino Superior, o Sistema UAB apresenta elementos que visam a democratização deste acesso, atendendo a uma demanda específica, porém, os mecanismos e ações que viabilizam tal democratização são típicos de uma política pública educacional de caráter neoliberal. A contradição encontra-se nesta questão e, assim, a democratização ocorre de forma precária por estar em conformidade com a lógica do capital (caráter neoliberal), valorizando o Estado mínimo cujo papel é apenas de regulador. Em linhas gerais o Sistema UAB foi muito importante e talvez uma das mais expressivas políticas públicas em prol da EaD implementada no país. No entanto, apesar do caráter inclusivo determinado por um dos eixos de sua atuação que é a expansão de vagas no

Ensino Superior, tal política pública não rompe com a lógica das políticas públicas educacionais de cunho neoliberal.

Tendo em vista o problema apresentado o objetivo geral desta tese foi realizar uma discussão acerca do Sistema Universidade Aberta do Brasil – UAB entendido como política pública educacional cuja configuração assemelha-se a uma estratégia de programa de governo. Tal política pública encontra-se assentada em alguns eixos de atuação e, o eixo trabalhado nesta tese refere-se à ampliação de vagas no ensino superior brasileiro. A partir disso coube demonstrar como a proposta implementada pelo Sistema UAB foi voltada para atender uma demanda reprimida – a ampliação do acesso ao Ensino Superior público, e, por conseguinte, atender uma população carente, até então, excluída. No entanto, ainda que este acesso ao Ensino Superior tenha sido ampliado através do Sistema UAB, percebe-se que ele não garante a melhoria do ensino superior público e uma democratização deste nível de ensino, da maneira desejada. A formação viabilizada pelo Sistema UAB não visa, por assim dizer, a formação integral do homem, pois, se trata de uma formação para atender ao mercado de trabalho, é uma solução pontual e apenas formal, que não muda essencialmente a natureza das políticas públicas no campo educacional. Afirma-se, então, que a política pública em questão se apresenta como uma política pública de cunho neoliberal e cujas bases estruturais não viabilizam a continuidade de suas ações, dadas as suas fragilidades.

Visando atender ao objetivo geral desta tese, alguns objetivos específicos foram estabelecidos e relacionam-se diretamente com a problematização do objeto de pesquisa. Desse modo o ponto de partida foi a apresentação de algumas tentativas de implantação de uma universidade aberta no Brasil, na década de 1970, assim como um panorama das políticas públicas educacionais das décadas de 1970 e 1980. Após tal apresentação, o processo de regulamentação da EaD nos anos de 1990 foi discutido com base na sua conformidade com a elaboração das políticas públicas de cunho neoliberal intensificadas neste período. A análise do Sistema UAB enquanto política pública do Governo Lula foi elemento chave para a compreensão de que tal política pública caracteriza-se como social mas que, para colocar em prática seu funcionamento, vale-se de mecanismos de um governo neoliberal. Disso decorre que o Sistema UAB, ora se conforma como política pública, ora como programa e foi sendo delineado para atender de forma precária uma demanda existente, qual seria, a ampliação de vagas no Ensino Superior brasileiro.

A hipótese com a qual a análise desta tese dialoga diz respeito ao fato de que, a tentativa de se implantar uma Universidade Aberta no Brasil foi marcada por acertos e erros

que, ao invés de propiciarem a consolidação de um sistema cujas bases avançassem qualitativamente e, não apenas em termos numéricos, facilitaram a estagnação e a provável interrupção do sistema.

A começar, a universidade aberta brasileira não se constitui como uma universidade autônoma institucionalmente e financeiramente e, indo mais adiante, não dispõe de pessoal especializado e preparado para atuar em uma universidade nestes moldes, cuja principal metodologia é a Educação a Distância – EaD. A universidade aberta nos moldes do Sistema UAB não tem um espaço institucional físico próprio e utiliza a infraestrutura das universidades já consolidadas, fato que acaba por piorar as condições das universidades públicas que já se encontram precárias, condições estas que dizem respeito especialmente à infraestrutura e recursos humanos. Isso acaba por ocasionar uma resistência à EaD dentro das IPES, devido às condições sob as quais o Sistema UAB configura.

Historicamente a EaD aparece no ideário brasileiro como uma forma de educar *mais fácil e menos rígida*. Além do mais, pode-se observar que aqueles que ‘fazem a EaD’ no Brasil, aprenderam na prática e, muitas vezes em guetos dentro das instituições de Ensino Superior cuja tradição marcada pelo ensino tradicional (ou presencial), relega a EaD a um segundo plano.

Merece atenção, pois, o fato de não existir dentro da maioria das instituições, ações que integrem a educação a distância à universidade, ou melhor dizendo, ações concretas para levar à institucionalização da EaD, propiciando assim, melhores condições de infraestrutura, de trabalho e de reconhecimento de sua importância no processo de aprendizagem. Em outras palavras, presencia-se uma ruptura em projetos que buscavam incrementar a EaD nas Instituições Públicas de Ensino Superior e, ainda, a ausência de institucionalização na maioria daquelas que se propuseram a abraçar a Educação a Distância em seus projetos educacionais com a incorporação do Sistema UAB. Frente a isso, buscou-se nesta tese responder a alguns questionamentos que permeiam o Sistema UAB. Dentre eles: a estrutura do Sistema UAB que está assentada na articulação entre as três esferas governamentais é adequada para a expansão de vagas no Ensino Superior público? A política pública educacional aqui analisada trata-se de uma política pública para atender um projeto político de governo com tempo certo para seu nascimento, maturação, estagnação e até mesmo ruptura? Ou ainda, configura apenas como um programa de governo?

Nesta tese foi enfatizado um dos eixos de atuação do Sistema UAB, qual seria, a expansão de vagas no Ensino Superior, e, dentro dessa delimitação vale afirmar que as ações

em prol da concretização das metas referentes a este eixo de atuação foram diminuindo com o passar dos anos, em consequência, especialmente da falta de investimentos no campo educacional. Atualmente o sistema já apresenta sinais de estrangulamento e abandono de investimentos governamentais que viabilizam a sua continuidade. Em conformidade com essa premissa, a avaliação do Sistema UAB como uma política pública educacional pode ser traduzida dentro do contexto abaixo:

A avaliação de políticas educacionais pode se efetivar por vários ângulos, concepções e perspectivas, que requerem uma análise contextualizada dos complexos contornos políticos que a engendram, uma vez que ela se apresenta por meio da tensão salutar entre a dimensão técnica e política, cujos horizontes teórico-ideológicos e políticos a traduzem como uma política de governo e/ou de Estado. Na tradição histórica brasileira, as análises indicam que as políticas educacionais têm sido marcadas hegemonicamente pela lógica da descontinuidade/continuidade, por carência de planejamento de longo prazo e por políticas de governo, em detrimento da construção coletiva, pela sociedade brasileira, de políticas de Estado. (DOURADO, 2010, p. 681).

Tal análise decorreu da necessidade em revelar que tal sistema apresenta desde a sua concepção, fragilidades estruturais, de fomento, institucionais, dentre outras, que têm se apresentado desde a sua implementação, no ano de 2006. Coube investigar, pois, se o Sistema UAB corresponde, de fato a uma política educacional² ou apenas a um programa de governo cuja proposta teve uma adesão das esferas – federal, estadual e municipal, mas que, com o decorrer dos anos foi-se revelando ineficiente dadas as condições de interrupção de gastos públicos para a consolidação de suas linhas de atuação. Merece atenção o fato de que após a criação do Sistema UAB, este passou por algumas modificações relacionadas com as estratégias de gestão de cada governo. Tais modificações foram sentidas especialmente no tocante aos recursos destinados ao referido sistema, comprometendo assim, o andamento dos

² Para distinguir política pública educacional de programa de governo deve-se considerar que as políticas englobam um conjunto de programas, ações e outros, para determinado fim. Desse modo, os programas encontram-se inseridos nas políticas públicas de governo, enquanto meios para se atingir alguns objetivos. Para explicitar essa distinção, vale mencionar o Plano Nacional de Educação – PNE como sendo uma política de Estado e o Plano de Desenvolvimento da Educação – PDE, uma política de governo, uma vez que este último foi elaborado pelo grupo político em mandato eletivo, no governo Lula. Além disso, é importante apresentar a o que se entende por política pública e, para isso recorre-se a Secchi(2013, p. 2) que diz: “Uma política pública é uma diretriz elaborada para enfrentar um problema público” e, ainda, “Políticas públicas tomam a forma de **programas** públicos, projetos, leis, campanhas publicitárias, esclarecimentos públicos, inovações tecnológicas e organizacionais, subsídios governamentais [...]” (p.11, grifo nosso). Nessa pesquisa revela-se que o Sistema UAB arquitetado como uma política pública, toma a forma de programa de governo com vistas a ampliar a oferta pública para o Ensino Superior utilizando a Educação a Distância.

cursos. Pode-se citar, como exemplo, o corte de pagamento de bolsas e redução de número de bolsas destinados ao pagamento daqueles que trabalham nos cursos do Sistema UAB. Além disso, vale mencionar a importância atribuída por cada gestão à EaD, sendo esta considerada eficiente ou não às metas educacionais. Os dados aferidos revelaram que houve uma significativa ampliação das matrículas em nível superior no país, via Sistema UAB, até o ano de 2014. Depois disso, ocorreu uma estagnação de recursos destinados ao Sistema UAB e, houve até uma sinalização de interrupção de sua continuidade para o ano de 2019, segundo documentos oficiais. Isso ocorreu devido aos cortes de gastos públicos, especialmente no campo educacional, decorrentes das medidas do governo interino de Michel Temer (2016-2018).

A análise aqui empreendida foi abrangente e não se limitou à questão de ausência de investimentos, dado que isso ocorre no campo educacional como um todo. As ações empreendidas pelo Sistema Universidade Aberta do Brasil – UAB viabilizaram, após a sua implementação no ano de 2006, a expansão do acesso ao Ensino Superior, mas esse sistema carece de ser reavaliado e quiçá reformulado pelo Estado brasileiro para atender um projeto educacional maior e mais concreto.

A minha trajetória acadêmica e profissional foi elemento determinante na escolha do objeto de pesquisa aqui retratado. Ao discorrer sobre minha formação a intenção é levar o leitor a entender o motivo de uma economista ter optado pelo estudo da educação. Tentarei, pois, justificar tal escolha.

Na reflexão dessa construção descritiva do meu viver acadêmico e profissional, percebo que toda minha formação ocorreu no âmbito da escola pública. Assim, atribuo a mim mesma um certo privilégio em ter desfrutado uma educação de qualidade num espaço público, enquanto que, nos dias atuais esse acesso encontra-se restrito e muitas das vezes impraticável para as classes menos favorecidas de estudantes do país.

Quanto à minha formação acadêmica, esta é bem diversa e perpassa as Ciências Econômicas, Gestão de Pessoas, Mestrado e Doutorado em Educação. Exatamente essa diversidade é que proporcionou acesso a diferentes correntes de pensamento dentro da universidade que pode enriquecer a análise crítica e postura ideológica frente ao objeto de estudo.

Após a formação inicial o fato de não conseguir um emprego formal levou à busca por algumas alternativas de renda que pudessem ser realizadas em casa e conciliadas com momentos de estudo para concurso e outros. Dentre as diferentes atividades, surgiu em 2008,

a oportunidade de atuar como Orientadora Acadêmica no curso de Graduação em Administração a Distância até o ano de 2012. O curso de Graduação em Administração a distância foi um curso piloto do Sistema UAB que teve início no ano de 2006 e foi realizado mediante parceria entre o Ministério da Educação e o Banco do Brasil com o objetivo de oferecer formação a nível superior para funcionários do banco, mas, também atendia a uma demanda externa, ou seja, além dos funcionários atendia outros candidatos interessados numa formação de nível superior.

O curso ofertado na modalidade a distância contava com uma equipe especializada, formada por: professores, responsáveis pela elaboração de materiais didáticos e videoaulas gravadas em compact disc - CD; especialistas e técnicos em informática; coordenadores e, os orientadores acadêmicos que eram os responsáveis pelo contato direto com os alunos. Esse contato era realizado virtualmente, nas plataformas de ensino e as avaliações eram realizadas presencialmente nos polos, obrigatoriedade definida pelo Ministério da Educação e Cultura – MEC. Os polos são as cidades para as quais os orientadores se deslocavam para realizar os Encontros Presenciais, ministrar aulas e aplicar as avaliações.

A experiência como orientadora acadêmica permitiu aproximação com a sala de aula, ainda que o contato com os alunos fosse esporádico, dado o formato em que ocorria o curso: materiais do curso e mediações realizadas num ambiente virtual de aprendizagem e, avaliações mensais presenciais com aulas ministradas pelos orientadores acadêmicos. E, além de ter essa aproximação, foi possível analisar como ocorria a intensificação do trabalho na educação a distância e, acima de tudo como se efetivavam os processos de ensino aprendizagem. Trocando em miúdos e sem desmerecer o trabalho realizado, a educação ofertada a distância carecia de um melhor acompanhamento e amparo aos alunos que, muitas das vezes, queixavam de uma educação à margem da educação presencial.

No ano de 2010 após aprovação em outro processo seletivo na área de EaD iniciei um trabalho no Centro de Educação a Distância – CEaD, da Universidade Federal de Uberlândia, ministrando cursos de formação para tutores e professores autores que pretendiam atuar na Educação a Distância e atuando também, na supervisão da equipe de tutoras que ministravam tais cursos. Algo de muito importante foi revelado com essa experiência: a constatação de que muitos professores não aderiam à educação a distância pelo simples fato de não terem tempo e pela baixa remuneração feita com bolsas de estudo. Mas na verdade, a maioria dos professores participa dos projetos de EaD para complementar sua renda (às custas de maior intensificação de seu trabalho). Outra importante revelação que se confirmou anos mais tarde

com a pesquisa de mestrado, foi que a atividade de tutoria é exercida como ‘*bico*’³ pela maioria dos tutores, haja vista a baixa remuneração e ausência de reconhecimento da profissão. Nesse período começaram os meus questionamentos sobre a qualidade da educação que estaria sendo ofertada na modalidade a distância.

Estas duas experiências contribuíram muito para as escolhas futuras que envolveram os cursos de Mestrado e Doutorado. Tais experiências ocorreram no âmbito do Sistema UAB, que constitui o objeto de pesquisa desta tese.

Dando continuidade à experiência na área educacional, no ano de 2012 comecei a trabalhar no grupo Anhanguera, como tutora presencial, onde fiquei por um período de 6 meses. Durante este mesmo ano participei do processo seletivo para o Mestrado Acadêmico da Faculdade de Educação – Faced, da UFU, e fui aprovada. No Mestrado o trabalho desenvolvido teve como objeto de estudo a tutoria em EaD, por uma série de motivos. Dentre eles, as indignações quanto ao não reconhecimento da atividade de tutoria como sendo uma atividade de caráter docente. Realizei minha pesquisa no Curso de Pedagogia a Distância da UFU e os resultados do meu trabalho foram bem reveladores despertando meu interesse para dar continuidade às pesquisas envolvendo a Educação a Distância. Vários trabalhos publicados e apresentados em eventos, minicursos ministrados, capítulos de livros e outros, contribuíram para a ampliação do desejo de continuar meus estudos. Logo após o término do Mestrado no ano de 2014, fui convidada a trabalhar numa universidade privada – a Faculdade Presidente Antônio Carlos, cujo nome social é UNIPAC, em um novo projeto: a implantação de uma plataforma de ensino – *Blackboard Learn*. Durante o período em que trabalhei na instituição, realizei a imersão no entendimento da plataforma e treinamento dos professores que com ela trabalhariam. Diante da experiência acumulada, o interesse por entender a Educação a Distância foi aumentando. Assim, algo que já era planejado se concretizou: participei no processo seletivo para o curso de Doutorado na Faculdade de Educação/Faced/UFU e, entrei na turma de 2015-2019.

Em linhas gerais foi a partir da experiência na Educação a Distância que o interesse pela pesquisa aqui desenvolvida tomou forma e se materializou, permitindo um entendimento mais amplo e contextualizado dos problemas que envolvem a EaD e, especialmente, o Sistema UAB. Foi exatamente esse entendimento amplo e contextualizado que conduziu metodologicamente a pesquisa para a dialética que “[...] situa-se, então, no plano da realidade,

³ O bico pode ser considerado como uma atividade remunerada que serve para complementar a renda principal do trabalhador. No entanto, para alguns que não tem acesso a um emprego formal, o bico passa a ser a principal fonte de renda.

no plano histórico, sob a forma da trama de relações contraditórias, conflitantes, de leis de construção, desenvolvimento e transformação dos fatos.” (FRIGOTTO, G., 2006, p. 75).

Assim, neste estudo foi realizada uma análise histórico-crítica, visando atender aos objetivos da tese. Optou-se por uma pesquisa documental e bibliográfica realizada a partir do estudo de fontes diversas, tais como: matérias de jornais, dossiês digitalizados de Projetos de Lei – PLs, disponíveis no meio digital, livros e artigos científicos sobre o tema, entrevistas, eventos virtuais e presenciais sobre o tema, dentre outras. Vale mencionar que a análise e interpretação de tais fontes é ponto crucial e coube à pesquisadora desvelar o sentido das mesmas, atribuindo-lhes significados.

Entende-se que “a análise documental, constitui uma técnica importante na pesquisa qualitativa, seja complementando informações obtidas por outras técnicas, seja desvelando aspectos novos de um tema ou problema.” (CARVALHO, 2015). Ainda segundo o autor, “[...] a pesquisa documental é o exame de materiais diversos, que ainda não receberam tratamento analítico, ou que podem ser reexaminados, buscando novas interpretações sobre o objeto em estudo.” (CARVALHO, 2015). No caso do estudo realizado, a intenção foi reexaminar documentos, sejam estes, matérias de jornais, livros, artigos e outros, para analisar o Sistema Universidade Aberta do Brasil, interpretando-o como sendo uma política pública educacional que não rompe com a lógica neoliberal do sistema capitalista. Em outros termos, tal política não promove uma mudança qualitativa no campo educacional, mas sim, promove temporariamente uma mudança apenas quantitativa, ao ampliar o acesso ao Ensino Superior. Assim, ao problematizar tal objeto de estudo, foi necessário entender o movimento das políticas públicas que ocorre no campo educacional, ao longo do período analisado que teve início nos anos de 1970 e se estendeu até os dias atuais, considerando possíveis rupturas e permanências de uma gestão de governo para outra.

Mediante a análise dos documentos oficiais, percebeu-se que estes careciam de interpretações e problematizações visando entender quais as concepções presentes na elaboração das políticas públicas educacionais. Inicialmente, o texto apresenta uma contextualização da Educação a Distância e sua correlação com a criação da universidade aberta. Tal contextualização histórica foi necessária para o entendimento do Sistema UAB, considerado como política pública que significou um avanço importante para a EaD. A todo momento atentou-se para a questão da dinâmica e do movimento no qual se configura e se constitui tal sistema com suas contradições. Estabelece-se, pois, a ideia de que o objeto de estudo foi passando por transformações em sua constituição, destacando, pois, a historicidade

do processo. Assim: “A história é o movimento de um conteúdo, engendrando diferenças, polaridades, conflitos, problemas teóricos e práticos, e resolvendo-os (ou não).” (LEFEBVRE, 1991, p. 21-22).

A tese aqui apresentada buscou analisar criticamente os dados do objeto à luz do método dialético. Em função disso vale citar as palavras de Konder (2008, p. 82) ao analisar Ernst Bloch quando afirma que: “O método dialético nos incita a revermos o passado à luz do que está acontecendo no presente; ele questiona o presente em nome do futuro, o que está sendo em nome do que ‘ainda não é.’”

Partindo dessa reflexão, a análise busca o estudo do Sistema Universidade Aberta do Brasil – UAB, levantando os questionamentos pertinentes ao seu funcionamento com base na construção do que se entende como tal para responder por que o Sistema UAB segundo nosso entendimento encontra-se em vias de esgotamento. A análise invariavelmente aponta as contradições, especialmente as que permeiam a implementação de uma política pública e dos problemas que podem levar à sua interrupção. A princípio, ou em *caráter experimental*, como bem destacado em lei, a finalidade maior da implantação de uma universidade aberta no Brasil, seria a formação de professores, demanda historicamente deficitária no país. O acesso da população brasileira outrora impossibilitada de cursar o ensino superior aparece em seguida, como meta a ser atingida pelo Sistema UAB e, atendendo ao Plano Nacional de Educação – PNE. Contraditoriamente, o sistema carece de ações que caracterizem como viáveis os diferentes projetos pedagógicos apresentados por diversas instituições de ensino superior públicas engajadas na parceria. É necessário entender que, o que orienta as mudanças e permanências necessárias ao funcionamento do Sistema UAB são partes inseparáveis de uma totalidade maior – a Educação, pautada no exercício constante de formação humana.

O momento no qual se encontra o Sistema Universidade Aberta do Brasil – UAB advém de uma luta de contrários ao longo da história, ou seja, a história revela que a constituição da universidade aberta foi passando por múltiplas determinações, cujo o contexto político, econômico e social foi desvelando sua maior ou menor importância. Enquanto projeto apresentado no país, em pleno regime militar, nos anos de 1970, carecia de aprimoramentos e adequações para se instalar, mas, foi no início do século XXI em um governo cuja política pública educacional tinha traços neoliberais e, ao mesmo tempo, mostrava preocupação com as questões sociais, que encontrou as condições necessárias para a sua instalação. O discurso da educação em prol do desenvolvimento do país foi adquirindo roupagens diversas ao longo do tempo. Quando as primeiras tentativas de implementação de

uma universidade aberta no país ocorreram, a política educacional era formulada com base nos ajustes educacionais que visavam adequá-la ao projeto econômico da nação com base no discurso da expansão da educação superior como pré-requisito para tal desenvolvimento, porém, as bases tecnológicas aqui existentes, ainda não davam sustentação ao projeto. Em alguns períodos a obrigação do Estado em garantir a educação enquanto direito social era a forma encontrada para justificar as ações do próprio Estado na busca por mecanismos que atendessem ao ideário capitalista de formação de força de trabalho para o mercado. Em outros momentos a responsabilidade de ‘encontrar seu lugar ao sol’, caberá ao próprio indivíduo, desobrigando assim, o Estado de algo que está previsto em lei, de garantir educação enquanto direito social ao cidadão. Mas, em todos os momentos a dependência dos países periféricos (tais como o Brasil) com relação aos países centrais, foi mantida e reforçada para perpetuar o ciclo reprodutivo do capital. Assim, o que se busca são adaptações de modelos educacionais de sucesso nos países centrais para que sejam impingidos aos países periféricos, tais como o Brasil.

A pesquisa bibliográfica e documental forneceu os subsídios para que a crítica dialética ao Sistema UAB, fosse realizada, haja vista que, a apreensão do significado de uma política educacional deve ser conformada dentro de algo maior, qual seria, a apreensão dos determinantes históricos, econômicos, políticos e culturais. Realiza-se, pois, uma articulação entre as partes analisadas e o todo. Diante do exposto podemos compreender que

Uma determinada política educacional é um complexo que faz parte de uma totalidade social, por isso é importante o estudo de sua gênese, movimento e contradições. Isso significa que não se pode tratar da política educacional em seu aparente isolamento das outras manifestações sociais. A compreensão dela num dado período histórico pressupõe a compreensão do desenvolvimento do conjunto dessa época. Por isso, a contribuição dessa concepção metodológica nas pesquisas sobre políticas educacionais reside na constante busca de um conjunto amplo de relações, particularidades e detalhes que possibilitam captar o seu movimento na totalidade. Nessa abordagem, totalidade significa estabelecer as máximas relações possíveis para o desvelamento do real. (MASSON, 2012, p. 8).

Nesta perspectiva compreende-se a EaD como um fenômeno que ocorre na prática social, num contexto concreto e situado num sistema econômico capitalista e, ainda, se configura num momento de afirmação, por assim dizer das políticas públicas neoliberais. A

política pública *de articulação*⁴ – Sistema Universidade Aberta do Brasil -, foi elaborada e implementada no governo Lula cujo contexto não difere sobremaneira do contexto observado nos anos de 1990, no governo de Fernando Henrique Cardoso – FHC. Desse modo, vale mencionar que compreende uma política pública educacional cujo discurso encontra-se na seara das políticas sociais e cujos mecanismos de ação estão em conformidade com a lógica neoliberal intensificada no governo anterior de FHC. Trata-se de promover uma expansão pública do Ensino Superior, de forma precária, ou, melhor dizendo, forma pessoas em condições precárias.

Esta tese está estruturada em: introdução, capítulos 2, 3, 4, considerações finais, referências e anexos. A introdução visa situar o leitor sobre o tema estudado. Para isso foram apresentadas a justificativa e a contextualização da pesquisa com o desvelamento de informações importantes, especialmente a explicação sobre a escolha do objeto de estudo em conformidade com a trajetória acadêmica e profissional da autora e as análises realizadas.

Ainda no primeiro capítulo – a Introdução, fez-se uma apresentação sobre a problemática da tese, o tipo de pesquisa realizada, seus objetivos geral e específicos e a estrutura da tese.

O capítulo 2 - A Educação a Distância (EaD) e as primeiras iniciativas de instituição de uma universidade aberta no Brasil, destinou-se a apresentar e compreender a Educação a Distância na forma como esta foi se configurando no Brasil ao longo da história, partindo de algumas ações que ocorreram antes da sua regulamentação. Nesse contexto buscou-se estabelecer uma relação entre a utilização da Educação a Distância com as primeiras iniciativas de instituir no país uma universidade aberta, fato que ocorreu a partir da década de 1970. Também neste capítulo são apresentados e problematizados alguns fatos relacionados à EaD ocorridos na década de 1980, década esta cujo projeto político para a educação assentava-se em sua adequação ao projeto de desenvolvimento econômico da nação.

No terceiro capítulo, intitulado A intensificação das políticas neoliberais no campo educacional brasileiro e a regulamentação da educação a distância a partir dos anos de 1990, foi realizada uma análise das mudanças pelas quais a política pública educacional passou no governo neoliberal de Fernando Henrique Cardoso - FHC. Foi na década de 1990, especialmente sob a Lei de Diretrizes e Bases da Educação, Lei de nº 9.394 de 20 de dezembro de 1996, que a Educação a Distância foi reconhecida como modalidade educativa.

⁴ Segundo definição do Sistema UAB disponível no site da CAPES, tal sistema corresponde a uma política pública de articulação entre as esferas municipal, estadual e a União.

O capítulo 4 desta tese - O Sistema Universidade Aberta do Brasil (UAB): a ‘democratização’ neoliberal no campo educacional, foi destinado a uma análise esmiuçada do Sistema UAB, entendido como uma política pública no campo educacional que foi criada no Governo Lula e, caracteriza-se como um programa que visa a expansão de vagas no ensino superior mediante uma parceria entre a União, Estados e os municípios. Vale dizer que a preocupação em avaliar o Sistema Universidade Aberta do Brasil enquanto uma política pública no campo educacional está em conformidade com a tese aqui defendida de esta política pública configura como sendo de caráter neoliberal, o que assinala a continuidade das reformas implantadas no Governo FHC, apesar do caráter social atribuído às políticas públicas do Governo Lula. Além disso, é questionável sua configuração como política pública, uma vez que não se encontra inserida na matriz regular de financiamento do Ministério da Educação – MEC e, assim, vai sendo ajustada como programa de acordo com as demandas do governo, ao longo dos anos e nos governos que procederam o Governo Lula. Ainda neste capítulo 4, foram destacadas algumas ações relacionadas à EaD e, especialmente ao Sistema UAB que denotam sinais de interrupção do referido sistema, especialmente devido aos cortes de gastos públicos no campo educacional.

Enfim, as Considerações Finais apresentam os principais resultados encontrados na pesquisa, a relevância destes resultados para a tese e apontam para a importância de dar continuidade ao estudo realizado sobre o Sistema UAB.

2 A EDUCAÇÃO A DISTÂNCIA (EaD) E AS PRIMEIRAS INICIATIVAS DE INSTITUIÇÃO DE UMA UNIVERSIDADE ABERTA NO BRASIL

A EaD desvelada nesta tese vai muito além de um conceito, leva em consideração a legislação e a complexidade das políticas públicas no campo educacional que delinearam a EaD e a questão do trabalho. Não pôde ser desvelada quando analisada isoladamente pois, pressupõe uma articulação ao longo da história e com os diversos sujeitos que a escreveram ou escrevem.

A EaD, ou melhor dizendo, as políticas para a EaD são contraditórias no sentido em que, aparecem na agenda das políticas públicas como sendo necessárias para promover o acesso de estudantes ao ensino e, ao mesmo tempo, não adquirem um caráter de perenidade, ou seja, são normalmente, políticas públicas de caráter emergencial⁵. Tal fato nos leva a entender as nuances que permeiam a elaboração de tais políticas como sendo voltadas tão somente a atender uma demanda de mercado imposta pela lógica do capital. Se houvesse de fato uma preocupação em estabelecer mudanças de caráter estrutural no campo educacional, as políticas públicas educacionais teriam continuidade no tocante aos financiamentos, e com a EaD não seria diferente. Em decorrência dessa configuração das políticas públicas no campo educacional, o trabalho docente encontra-se desamparado pela legislação, que também deveria contemplar o diverso grupo de trabalhadores que atuam na EaD dentro das Instituições de Ensino Superior públicas – IES públicas. Vale dizer, portanto, que não houve neste trabalho, a intenção de mascarar a intencionalidade, as falhas e brechas que existem nas políticas públicas, na legislação, no tratamento atribuído ao trabalho docente, assim como nos procedimentos institucionais dentro das Instituições de Ensino Superior públicas que implantaram a EaD em seus núcleos.

Ao mencionar a questão do trabalho docente na EaD⁶ considera-se o conjunto de trabalhadores responsáveis pelo processo de aprendizagem num todo. A ideia da fragmentação do trabalho na EaD decorre do fato de que não é possível haver apenas um docente realizando todas as funções necessárias desde a produção do material didático, coordenação das turmas etc. Disso temos que: “O trabalho docente na Educação a Distância

⁵ Quando nos referimos a caráter emergencial queremos dizer que a política pública educacional para EaD é elaborada para atender a uma demanda de cunho social e que, ao atender temporariamente a esta demanda, na maioria das vezes de forma precária, a política é abandonada, esquecida, especialmente quanto aos investimentos destinados à sua consolidação.

⁶ Para maiores detalhes sobre o trabalho docente na EaD, especialmente o trabalho do tutor, consultar Oliveira (2014).

(EaD) é extremamente fragmentado, e cada parte das atividades que compõem o trabalho docente virtual é atribuída a um trabalhador diferente ou a um grupo deles.” (MILL; RIBEIRO; OLIVEIRA, 2010, p.23). Nesse sentido o trabalho docente que já se configura sob condições precárias no campo educacional, aparece na EaD, ainda mais precarizado.

2.1 A década de 1970, a EaD e o contexto econômico do período

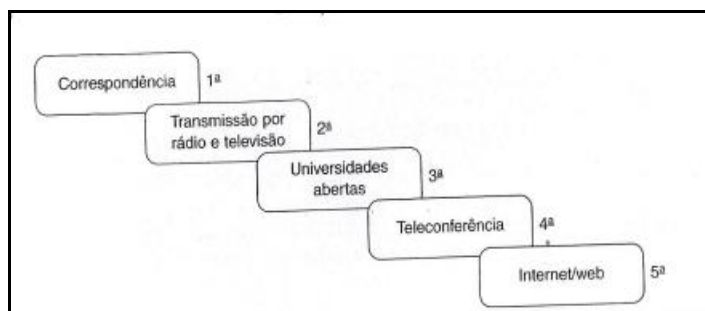
Embora a EaD tenha sido regulamentada pela Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional – LDB nº 9.394 de 1996, as experiências iniciais com cursos a distância, tiveram início na primeira metade do século XX e, as primeiras tentativas de implantação de uma universidade aberta no Brasil, datam da década de 1970. Desse modo, apresentaremos aqui um resgate histórico de algumas destas tentativas visando estabelecer a correlação entre a EaD e a universidade aberta. Nosso intuito é entender que a EaD foi sendo construída historicamente e, portanto, deve ser entendida enquanto um fenômeno resultante de múltiplas determinações.

A Educação a Distância existe há tempos e se configura como sendo uma forma de educar aonde as noções de espaço e tempo são totalmente modificadas, não sendo necessário a presença física de alunos e professores para que esta se concretize e, respeitando os tempos de seus alunos no que se refere ao tempo de estudo e, até mesmo ao tempo de aprendizagem de cada um. Um conceito bastante conhecido na literatura e que consegue abarcar os múltiplos aspectos inerentes à EaD, é o que segue:

Educação a distância é o aprendizado planejado que ocorre normalmente em um lugar diferente do local de ensino, exigindo técnicas especiais de criação do curso e de instrução, comunicação por meio de várias tecnologias e disposições organizacionais e administrativas especiais. (MOORE; KEARSLEY, 2007, p. 2).

Alguns estudiosos, adotam como forma de identificação da evolução da EaD, a classificação por gerações. Moore e Kearsley (2007) classificam como sendo cinco, as gerações de educação a distância e, tal classificação corresponde à forma de correspondência utilizada e ao avanço tecnológico que permitiram diferentes organizações nas formas de educar à distância (Figura 1).

Figura 1: Cinco gerações de Educação a Distância



Fonte: Moore e Kearsley (2007)

É imprescindível, no entanto, dizer que existem diferenças de cunho temporal entre a EaD que se concretizou no Brasil e a EaD realizada em outros países. Enquanto na Inglaterra, a universidade aberta foi implantada no final da década de 1960 e início da década de 1970, aqui no Brasil, existiram apenas algumas tentativas no referido período, porém, sem êxito para que se concretizassem. Não é objetivo nesta pesquisa analisar cada uma das cinco gerações de Educação a Distância detalhadamente, mas, a princípio, estabelecer uma comparação entre o que ocorria nos países capitalistas centrais e no Brasil, no tocante ao desmembramento das ações em prol da EaD. Nossa ênfase é na universidade aberta que corresponde à 3ª geração de EaD, segundo Moore e Kearsley. Assim, cabe mencionar sobre a universidade aberta britânica – Open University:

O que surgiu foi a primeira universidade nacional de educação a distância, que se valeria de economias de escala, tendo mais alunos do que qualquer outra universidade, com um nível de financiamento elevado e empregando a gama mais completa de tecnologias de comunicação para ensinar um currículo universitário completo a qualquer adulto que desejasse receber tal educação. (MOORE; KEARSLEY, 2007, p. 36).

Segundo informações extraídas do arquivo do Jornal do Brasil, datado de 25 de fevereiro de 1973, um dos propósitos da criação da Open University seria, além da adaptação a uma tecnologia em expansão, a possibilidade de viabilizar o acesso a esta universidade, não apenas de uma ‘elite científica’, como também, de beneficiar uma população inteira. No entanto, esta mesma matéria apresenta alguns dados de funcionamento da universidade aberta após um ano de sua implantação:

(1971): 40% dos candidatos pertenciam ao pessoal docente; 11% vinham de profissões liberais; 9% eram gerentes e administradores; enquanto só 2,6%

eram compostos por operários e trabalhadores e 3,1% por comerciários e empregados em serviços diversos. (A UNIVERSIDADE..., 1973, p. 3).

É válido estabelecer uma relação entre a ideia de beneficiar uma população inteira com o fato de os interesses econômicos estarem voltados para uma democratização que visa a agradar um projeto do avanço do capital. Explicando melhor. A criação de uma universidade aberta no momento em que ocorreu, no país em que ocorreu, coincide com uma resposta no campo educacional a uma crise estrutural do capital. As condições de avanço tecnológico do país permitiram a consolidação de uma universidade nestes moldes – avanço tecnológico, meios de comunicação acessíveis, naquele momento. A ideia a ser transmitida era de que a universidade aberta seria democrática, viabilizando a instrução de operários, por exemplo⁷. E, pode-se afirmar que não seria possível, aqui no Brasil, naquele dado momento a implantação de uma universidade aberta. Isso se explica pelo fato de o Brasil ser um país periférico mundialmente falando, enquanto a Inglaterra era um país central. Entende-se um país como sendo periférico, aquele que, além de ser historicamente exportador de matérias primas, teve uma industrialização tardia. Assim, o Brasil, país de dimensões territoriais imensas não tinha um sistema de correios desenvolvido para, por exemplo, o envio de materiais impressos para os alunos e, o acesso dos brasileiros a outros meios de comunicação tais como a televisão e o rádio, era restrito. Isso comprometeria a metodologia de educação a distância que, naquele momento era baseada nesses meios de comunicação. Outro aspecto que deve ser levado em consideração é o fato de que não existiam professores formados em quantidade suficiente para atender as demandas de uma universidade aberta.

Disso decorre que, enquanto a Open University foi criada na Inglaterra no final da década de 60 e início da década de 70, do século XX, aqui no Brasil, sua implementação foi se concretizar apenas no século XXI, no ano de 2006.

2.2 A economia global

Entender o momento pelo qual o mundo encontrava-se em termos de desenvolvimento de suas forças produtivas, possibilita o entendimento das influências sofridas pela educação perante os mecanismos do capital. Então, o que ocorria em nível mundial no período mencionado, ou na década de 1970? As sociedades capitalistas passavam por um momento de

⁷ Essas informações também foram extraídas do Jornal do Brasil, datado de 23 de fevereiro do ano de 1973. **A Universidade aberta**: um desafio ao inconformismo. Jornal do Brasil, Rio de Janeiro, 23 fev. 1973. Revista de Domingo, p. 03.

crise especialmente no seu modelo industrial, o modelo fordista⁸ que juntamente com o keynesianismo configuraram desde o pós-guerra como um padrão para acumulação capitalista⁹. Esse padrão em questão possibilitou a centralização do poder financeiro dos Estados Unidos, a definição do dólar como padrão universal de equivalência – Sistema de Bretton Woods, e a criação de organismos internacionais de política econômica tais como o Banco Mundial e o Fundo Monetário Internacional (FMI). Nesse cenário do pós guerra (fordismo) o que ocorre é uma nova divisão internacional do trabalho viabilizando a entrada de empresas multinacionais nos países subdesenvolvidos tais como o Brasil. Essa expansão visa sobretudo a busca de força de trabalho a um preço menor, fato que corresponde à manutenção do país enquanto fornecedor de matérias primas e mão de obra barata. Em síntese:

Na condição de uma irresistível avalanche de dimensões mundiais, o capitalismo, como generalização da forma mercantil de produção, como processo de proletarianização em massa dos produtores, como transformação da terra, do trabalho e dos instrumentos de trabalho em fatores de produção da mais-valia (capital), espalha-se progressivamente por toda a Terra, por iniciativa e controle dos países centrais (detentores do poder da inovação tecnológica). Estes levam o comércio à periferia e impõem-lhe, a partir de então, as modalidades de especialização determinadas pela nova divisão do trabalho (que se torna internacional) e todo tipo de dependência econômica e política, conforme as exigências inerentes a cada fase do processo mundial de acumulação do capital. Forma-se, assim, pouco a pouco, um sistema mundial estruturado assimetricamente (do ponto de vista das trocas comerciais e da especialização do capital produtivo), que comporta a reprodução circular, em escala ampliada, das desigualdades sociais e econômicas próprias do modo capitalista de produção, como uma espécie de máquina global de produção permanente de contrastes. A diferença entre "centro" e "periferia" do capitalismo decorreria, portanto, do lugar historicamente ocupado por cada formação sócio-econômica nos vários contextos de evolução do sistema no seu conjunto, sendo que, no caso dos países avançados, o modo de produção capitalista apresentar-se-ia não meramente como um modo internamente dominante a essas formações, mas (dada a expansão de seu mercado interno) como modo exclusivo (quase "puro"). (MELLO, 2001, p.60).

⁸ O modelo fordista corresponde a um modelo industrial cuja prevalência ocorreu no século XX. Caracteriza-se basicamente por 3 princípios: os produtos são padronizados e passam por poucas inovações, assim como os processos de produção e ocorre a fragmentação da força de trabalho.

⁹ “O keynesianismo (com sua fórmula do Estado regulador/ investidor e de Bem Estar) e o fordismo (como universalização do modelo produtivo americanista pautado na produção e no consumo de massa) emergem, então, como padrões institucionais mundiais de estabilização sistêmica, responsáveis pela ampliação das demandas efetivas que garantiriam, durante os vinte e cinco anos que se seguiram a 1945 (Golden Years), a acumulação capitalista a uma taxa média de crescimento econômico jamais conhecida na história.” (MELLO, A. F. de., 2001, p. 39-40).

Entendidas as características do pós-guerra e da forma pela qual ocorreu a expansão do capital mundialmente, resta entender os motivos que levaram à crise do fordismo enquanto modelo industrial do período pós-guerra. Para tanto, recorre-se a Lucena (2004) quando afirma que

O fordismo entrou numa crise sem precedentes. Vários foram os motivos, mas o principal para o sistema foi que a produtividade caiu. Ele esbarrou em limites técnicos e sociais. Técnicos, pela própria dinâmica dos métodos fordistas de produção, que tinham limites para serem aplicados indefinidamente; sociais, pela revolta dos trabalhadores contra a exclusão e autoritarismo dentro das fábricas. Ocorreu uma saturação da norma social de consumo. Os mercados tornaram-se flutuantes e tenderam a fragmentar-se. Houve um aumento da produção em massa. O trabalho improdutivo cresceu. (LUCENA, 2004, p. 90-91).

As principais características da crise estrutural do capital nesta década de 1970, segundo Antunes (2009), são: queda da taxa de lucro; esgotamento do padrão de acumulação taylorista/fordista; a hipertrofia da esfera financeira; maior concentração de capitais; crise do Welfare State¹⁰; aumento das privatizações e tendência à flexibilização do mercado de trabalho. O capital logo se movimenta para enfrentar a crise. Assim:

Como resposta à sua própria crise, iniciou-se um processo de reorganização do capital e de seu sistema ideológico e político de dominação, cujos contornos mais evidentes formam o advento do neoliberalismo, com a privatização do Estado, a desregulamentação dos direitos do trabalho e a desmontagem do setor produtivo estatal, da qual a era Thatcher-Reagan foi expressão mais forte; a isso se seguiu também um intenso processo de reestruturação da produção e do trabalho, com vistas a dotar o capital do instrumental necessário para tentar repor os patamares de expansão anteriores. (ANTUNES, 2009, p.33).

Quando se volta o olhar para o fator flexibilização do mercado de trabalho, apontado por Antunes (2009) como um dos motivos para a crise estrutural do capital deve-se atentar para o fato de que, essa flexibilização se instaura dentro do processo de acumulação do capital em todas as suas frentes. A rigidez do fordismo foi sendo gradativamente substituída por práticas mais flexíveis, típicas do toyotismo¹¹. Assim o trabalho e os trabalhadores sofrem as

¹⁰ O Welfare State corresponde ao Estado de Bem-Estar Social cujo funcionamento tem prioriza os gastos públicos. Com a crise do estado de bem-estar social, os gastos públicos passam por uma retração, sendo direcionados para o setor privado.

¹¹ “O toyotismo apresentou novas experiências na organização industrial e na vida social, que vão dar forma, na análise de Harvey, a um novo regime de acumulação, chamado por ele de flexível, que irá

consequências imediatas dessa substituição, que correspondem essencialmente à redução do trabalho produtivo e incremento do trabalho improdutivo. Com efeito

[...] para a efetiva flexibilização do aparato produtivo, é também imprescindível a flexibilização dos trabalhadores. Direitos flexíveis, de modo a dispor desta força de trabalho em função direta das necessidades do mercado consumidor. O toyotismo estrutura-se a partir de um número mínimo de trabalhadores, ampliando-os através de horas extras, trabalhadores temporários ou subcontratação, dependendo das condições de mercado. O ponto de partida básico é um número reduzido de trabalhadores e a realização de horas extras. (ANTUNES, 2010, p. 34).

É necessário fazer um rápido retorno às bases epistemológicas para entender a configuração do trabalho nesse estágio de desenvolvimento do capital, no qual ocorre a reestruturação produtiva em resposta a uma crise estrutural. Deve-se entender que por se tratar de uma crise *estrutural*, a composição dos elementos envolvidos nesta crise é modificada. A estrutura anterior não responde mais aos propósitos do capital e, por isso, deve ser mudada para que o ciclo de sua reprodução seja garantido.

2.3 Trabalho, capital, educação e EaD

O trabalho no contexto da reestruturação produtiva é alterado em sua composição. Essa alteração corresponde a uma modificação na composição da força de trabalho realizada pelos trabalhadores. Visando o entendimento desta premissa é necessário analisar o conceito de trabalho aqui defendido assim como as relações existentes entre capital, trabalho e a educação.

Ao analisar o capital, Marx partiu do conceito de mercadoria, estabelecendo correlações entre esta, o trabalho e o capital, atentando para as categorias de valor que permeiam tais correlações. Para ele: “A mercadoria é, antes de tudo, um objeto externo, uma coisa, a qual pelas suas propriedades satisfaz necessidades humanas de qualquer espécie.” (MARX, 1988, p. 45). A mercadoria situada como produto do trabalho do homem, possuía a princípio, dois valores: o valor de uso e o valor de troca. À medida em que existe uma divisão de trabalho em decorrência da propriedade privada dos meios de produção, que separa proprietários do capital e proprietários de força de trabalho, temos uma remodelação na composição da mercadoria. O valor de troca da mercadoria que seria o valor desta no

levar a novas relações entre a economia e o Estado, com profundos impactos sobre os trabalhadores e suas formas de organização.” (KUENZER, 2007, p. 1158).

mercado, passa a se sobrepor sobre o valor de uso, aquele que corresponde à utilidade da mercadoria. Essa mercadoria precisa ser trocada e uma base de troca é criada – o dinheiro. Então:

Nossos possuidores de mercadorias descobrem por isso que a mesma divisão do trabalho, que os torna produtores privados independentes, torna independentes deles mesmos o processo social de produção e suas relações dentro desse processo, e que a independência recíproca das pessoas se complementa num sistema de dependência reificada universal. A divisão do trabalho transforma o produto do trabalho em mercadoria, tornando, com isso, necessária sua transformação em dinheiro. [...] a transformação de mercadoria em dinheiro, é ao mesmo tempo, transformação de dinheiro em mercadoria. (MARX, 1988, p. 95).

O dinheiro por seu turno é transformado em capital e isso ocorre na esfera de circulação de mercadorias. Mas, a mercadoria para se tornar objeto de consumo passou por um processo produtivo no qual, o que promove a agregação de um valor a mais no seu valor, é a força de trabalho. Desse modo, ao possuir o dinheiro transformado em capital e, como possuidor dos meios de produção, o capitalista, compra a nova mercadoria – a força de trabalho.

Por força de trabalho ou capacidade de trabalho entendemos o conjunto das atividades físicas e espirituais que existem na corporalidade, na **personalidade viva** de um homem e que ele põe em movimento toda vez que produz valores de uso de qualquer espécie. (MARX, 1988, p. 135, grifo nosso).

Ao longo do tempo a força de trabalho mediante as inovações tecnológicas vai adquirindo contornos diferentes até chegar num ponto em que o trabalhador é substituído gradativamente pelas máquinas e, o trabalho, assim como o domínio das etapas de produção das mercadorias vai sendo dividido em partes, para que o domínio do saber técnico não pertença totalmente ao possuidor da força de trabalho. É preciso ter clareza desse movimento para entender que o estágio de reprodução do capital e de acumulação do mesmo pelo capitalista foi sendo modificado ao longo do tempo e a força de trabalho sujeita às perversidades de exploração e expropriação por parte do capital. A expropriação não ocorre somente nos limites da exploração física, ela se estende pela exploração da personalidade viva do homem, o que leva à alienação do trabalhador do processo de trabalho. A finalidade do capital, para Mészáros é

[...] expandir constantemente o valor de troca, ao qual todos os demais – desde as mais básicas e mais íntimas necessidades dos indivíduos até as mais variadas atividades de produção, materiais e culturais, - devem estar estritamente subordinados. (MÉSZAROS, 1995, p. 14).

Para se expandir, o capital vai se metamorfoseando em diferentes formatos que permitam sua reprodução e acumulação. De acordo com Antunes:

O capital operou, portanto, o aprofundamento da separação entre a produção voltada genuinamente para o atendimento das necessidades humanas e as necessidades de autoreprodução de si próprio. Quanto mais aumentam a competição e a concorrência intercapitais, mais nefastas são suas consequências, das quais duas são particularmente graves: a destruição e/ou precarização, sem paralelos em toda a era moderna, da força humana que trabalha e a degradação crescente do meio ambiente, na relação metabólica entre homem, tecnologia e natureza, conduzida pela lógica societal subordinada aos parâmetros do capital e do sistema reprodutor de mercadorias. (ANTUNES, 2009, p. 28).

A subordinação do trabalho ao capital é estabelecida de forma com que conduza a uma contradição, ou seja, o trabalho que antes era fruto da realização do homem, passa a ser a fonte de seu sofrimento, dada a exploração à qual é submetido. Para Saviani:

A contradição entre o homem e o trabalho contrapõe o homem, enquanto indivíduo genérico, o trabalhador. Nesse contexto, o trabalho que constituía atividade especificamente humana por meio da qual o homem se produz a si mesmo, se converte, para afirmação da essência humana, em negação da sua humanidade. O trabalho, fonte criadora da existência humana, elemento de humanização da natureza que liberta a humanidade do jugo natural, se constitui, na sociedade burguesa, em elemento de degradação e escravização do trabalhador. (SAVIANI, 2016, p. 40).

Nessa sociedade da mesma forma em que se separam aqueles que vendem sua força de trabalho daqueles que exploram a força de trabalho (os proprietários do capital ou a classe burguesa) em classes, separam-se os serviços aos quais estas classes têm acesso. Trata-se aqui especialmente da educação e da relação em que se estabelece, portanto, entre capital, trabalho e educação na sociedade capitalista. Desse modo, como uma classe é detentora dos meios de produção, o acesso ao saber também passa a ser privilégio desta classe. O acesso à educação pela classe trabalhadora, ou melhor dizendo, a uma educação que permitisse a mesma formação da escola a que tem acesso a classe burguesa, estaria indo de encontro com a lógica do capital. Assim, desde que ocorre a propriedade privada do capital e esta é uma condição intrínseca para a reprodução do mesmo, há uma distinção entre a escola que se oferece para a

classe trabalhadora e para a classe burguesa. E, ainda “[...] o saber como força produtiva independente do trabalhador se define como propriedade privada do capitalista.” (SAVIANI, 2016, p. 41-42).

A apresentação destes conceitos que englobam os movimentos do capital desde a sua gênese quando houve a separação da sociedade entre proprietários dos meios de produção e detentores da força de trabalho, tem como objetivo explicar como o capital foi invadindo todas as esferas sociais, até chegar no campo educacional. Partindo da premissa de que a educação acompanha os movimentos do capital, as consequências de uma crise no modelo fordista na década de 1970 são absorvidas no campo educacional¹², vale enfatizar as palavras de Kuenzer (2007) que explicam as mudanças no campo educacional:

Para atender a estas demandas, o discurso da acumulação flexível sobre a educação aponta para a necessidade da formação de profissionais flexíveis, que acompanhem as mudanças tecnológicas decorrentes da dinamicidade da produção científico-tecnológica contemporânea, ao invés de profissionais rígidos, que repetem procedimentos memorizados ou recriados por meio da experiência. Para que esta formação flexível seja possível, torna-se necessário substituir a formação especializada, adquirida em cursos profissionalizantes focados em ocupações parciais e, geralmente, de curta duração, complementados pela formação no trabalho, pela formação geral adquirida por meio de escolarização ampliada, que abranja no mínimo a educação básica, a ser disponibilizada para todos os trabalhadores. A partir desta sólida formação geral, dar-se-á a formação profissional, de caráter mais abrangente do que especializado, a ser complementada ao longo das práticas laborais. Como a proposta é substituir a estabilidade, a rigidez, pela dinamicidade, pelo movimento, à educação cabe assegurar o domínio dos conhecimentos que fundamentam as práticas sociais e a capacidade de trabalhar com eles, por meio do desenvolvimento de competências que permitam aprender ao longo da vida, categoria central na pedagogia da acumulação flexível. Se o trabalhador transitará, ao longo de sua trajetória laboral, por inúmeras ocupações e oportunidades de educação profissional, não há razão para investir em formação profissional especializada; a

¹² Complementando as ideias aqui apresentadas: No ambiente da reestruturação produtiva do capital pós-1975 (com a crise do taylorismo/fordismo), vão sendo estruturadas as teses do determinismo tecnológico das formas pós-fordistas da produção desorganizada e flexível e das ideologias do “fim do trabalho”, tanto como realidade social quanto como categoria sociológica. Junto a estas teses encontra-se a argumentação em favor da “centralidade da educação e do trabalho”, preconizada pelas políticas neoliberais. A proposta da “desunificação” da escola é resultado deste processo, fundamentando-se no princípio da fragmentação do mundo e do conhecimento, bem como, da codificação destes em campos multidisciplinares, transdisciplinares, transversais e multifuncionais. A proposta da “não diferenciação” por sua vez, se materializa no princípio de uma formação básica geral e rarefeita para todos, para que os indivíduos livres no mercado se habilitem a acompanhar as novas demandas por um trabalhador flexível que necessita apenas ter uma formação genérica de modo permanente, com qualificações multifuncionais que sustentem a noção de empregabilidade. (NORONHA, 2014, p. 66-67).

integração entre as trajetórias de escolaridade e laboral resultará na articulação entre teoria e prática, resgatando-se, desta forma, a unidade rompida pela clássica forma de divisão técnica do trabalho, que atribuía a uns o trabalho operacional, simplificado, e a outros o trabalho intelectual, complexo. (KUENZER, 2007, p. 1159).

No caso da Educação a Distância o modelo de EaD utilizado nos países centrais, de onde são definidas as diretrizes educacionais para os países periféricos, passa por mudanças e, as estratégias fordistas de um modelo racionalizado não respondem mais às exigências sociais e tecnológicas. Assim, nesse contexto, emerge a necessidade de reestruturação e a idealização de uma universidade aberta utilizando a metodologia da EaD, modelo este com características que atendessem às demandas do capital advindas da crise do modelo fordista. Para Belloni:

De modo geral, as novas formas de educação aberta utilizam práticas de EaD para atender às diversidades de currículos e de estudantes e para responder às demandas nacionais, regionais e locais. Os imperativos econômicos estão presentes, uma vez que a educação aberta constitui um segmento específico de mercado e que tem potencialidades globais. Os interesses públicos e privados organizam-se para atender a esses mercados, nos quais a educação aparece como uma nova mercadoria. (BELLONI, 2012, p.16).

Para contornar a crise, o capital busca alternativas, especialmente no tocante à sua reorganização. Importante deixar claro que tal movimento ocorreu primeiramente nos países capitalistas avançados. Assim:

Com exceção dos núcleos centrais, esse processo de reorganização do capital também não comportava a incorporação daqueles que não se encontravam no centro da economia capitalista, como a maioria dos países de industrialização intermediária, sem falar dos elos mais débeis dentre os países do **Terceiro Mundo**. Ou, melhor dizendo, incorporava-os (como são exemplos os denominados “novos países industrializados”, dos quais destacam-se os asiáticos), porém, numa posição de total subordinação e dependência. A reestruturação produtiva no interior desses países deu-se nos marcos de uma condição subalterna. (ANTUNES, 2009, p. 34, grifo nosso).

Vale dizer que o entendimento aqui estabelecido, se encontra estruturado dentro da concepção de Marx que considerava as crises periódicas do capitalismo como sendo uma regra, e, não, uma exceção. Em outras palavras, a crise é um elemento determinante dentro do capitalismo. Corroborando com essa ideia:

O desenvolvimento do capitalismo é cíclico exatamente pela sua tendência permanente para a crise: contrariamente ao pensamento burguês, em Marx é a crise a que explica o ciclo, e não o contrário. Por isso, a crise repõe as

condições necessárias à instalação de um novo período de expansão capitalista. Neste sentido, não se pode falar em crise permanente, mas de crise periódica em permanência. (COGGIOLA, [2009], p. 28).

Faz-se necessário ter em mente que, o desenvolvimento industrial das sociedades capitalistas é desigual e, conseqüentemente o fordismo no Brasil – leia-se, país de Terceiro Mundo, difere do fordismo implantado nos países europeus e americanos, haja vista a posição de país subordinado e dependente, local ideal para a o avanço e perpetuação da lógica do capital. Enquanto nos países centrais o fordismo foi implementado no pós-guerra, no Brasil isso ocorre mais tardiamente.

Em decorrência do fordismo tardio ocorrido no Brasil, a crise do capital e o processo de reestruturação produtiva que corresponde a uma ‘resposta à crise’, também ocorrem mais tardiamente, na década de 1980. Assim:

O Estado, nos países menos avançados, apesar de propiciar o crescimento de um segmento da classe trabalhadora que vendia sua força de trabalho nos serviços públicos, estatais, e nas grandes multinacionais, possuindo vencimentos que permitiam o acesso aos bens de consumo, jamais teve uma atuação nos moldes da Europa e dos EUA. Apesar de ele apresentar vestígios como agente regulador da sociedade, tinha como função garantir a reprodução do capital a nível internacional, não estando preparado para gerenciar o desemprego, a exemplo do que ocorria nos países capitalistas mais avançados. (LUCENA, 2004, p. 91).

Para sintetizar o entendimento da crise do capital nos anos de 1970:

Com o aprofundamento das crises periódicas no início dos anos setenta, puseram-se em evidência não apenas todos os elementos de crise acumulados durante a fase expansiva anterior, mas também a tendência histórica do capitalismo em direção do seu esgotamento enquanto modo de produção. [...] a teoria da ‘revolução científico-tecnológica’ e a teoria dos ciclos longos tem em comum considerar a essência das crises como dada pela renovação tecnológica. Isso equivale a que as depressões não teriam outra função senão preparar as condições (tecnológicas e institucionais) da nova fase ascendente, a qual evidenciaria, afinal de contas, o modo de existência normal do capitalismo, a com a crise cumprindo a função progressiva de acomodá-la às condições criadas pelo seu próprio desenvolvimento. (COGGIOLA, [2009], p.45).

Segundo o entendimento apresentado nesta tese tona-se válido explicar o vínculo estabelecido entre o objeto de estudo e as relações existente entre o modo de produção capitalista, a educação e o trabalho. Reafirma-se aqui que a educação acompanha os movimentos do capital e, assim, a educação de um dado período é delineada de acordo com as necessidades previstas pelo modo de produção, ou seja, pelo modelo que garanta a reprodução

do capital. A Educação a Distância entra nesse contexto como sendo uma forma de atender aos requisitos de uma educação voltada para o atendimento dos imperativos econômicos a nível mundial. Diante do cenário estrutural a nível mundial delineado na década de 1970, a Inglaterra, ocupando lugar de país central na economia capitalista trataria de criar uma universidade que atendesse as necessidades de formação que respondesse ao avanço do capital. Com efeito, a educação, ao acompanhar os movimentos do capital, acompanha também, suas crises. Mézaros, nos diz que:

Uma das funções principais da educação formal nas nossas sociedades é produzir tanta conformidade ou ‘consenso’ quanto for capaz, a partir de dentro e por meio dos seus próprios limites institucionalizados e legalmente sancionados. Esperar da sociedade mercantilizada uma sanção ativa – ou mesmo mera tolerância – de um mandato que estimule as instituições de educação formal a abraçar plenamente a grande tarefa histórica de nosso tempo, ou seja, a tarefa de romper com a lógica do capital no interesse da sobrevivência humana, seria um milagre monumental. É por isso que, também no âmbito educacional, as soluções ‘não podem ser formais; elas devem ser essenciais’. Em outras palavras, elas devem abarcar a totalidade das práticas educacionais da sociedade estabelecida. (MÉSZAROS, 2008, p. 45).

Criar uma universidade aberta naquele momento era uma alternativa viável para a potência inglesa. Essa não era a realidade brasileira. Então, o que ocorreu, no Brasil, na década de 1970, em pleno regime militar, e, três anos após a Reforma Universitária de 1968¹³, foram algumas iniciativas de flexibilizar a educação especialmente com vistas a capacitar a força de trabalho. Essas iniciativas estavam expressas na legislação que serve de base para as políticas públicas educacionais. No ano de 1971, no dia 11 de agosto, foi promulgada a Lei de nº 5.692, lei esta que ainda que tratasse mais especificamente dos ensinos de 1º e 2º graus, fixava bases para esses níveis de ensino e apresentava um capítulo que tratava particularmente do ensino supletivo ofertado a distância. O propósito era oferecer escolarização para aqueles que não puderam concluir seus estudos em tempo hábil, por motivos diversos. Atenção especial merece o parágrafo 2º do artigo 25: “Os cursos supletivos serão ministrados em classes ou mediante a **utilização de rádios, televisão, correspondência e outros meios de comunicação que permitam alcançar o maior número de alunos.**” (BRASIL, 1971, grifo nosso).

¹³ O documento que trata da Reforma Universitária ocorrida no ano de 1968 está disponível, na íntegra, no portal da Câmara dos Deputados.

Na verdade, a referida lei pretendia aumentar a profissionalização a nível de segundo grau. A Lei de nº 5.692, segundo Saviani (2008, p. 299, grifo nosso): “[...] instituiu a profissionalização **universal e compulsória** no ensino de 2º grau, visando atender à formação de mão-de-obra qualificada para o mercado de trabalho.”

Merece destaque ainda, o artigo 64 da Lei nº 5.692 que diz: “Art. 64. Os Conselhos de Educação poderão autorizar experiências pedagógicas, com regimes diversos dos prescritos na presente Lei, assegurando a validade dos estudos assim realizados.” (BRASIL, 1971). Ao autorizar tais experiências pedagógicas, os Conselhos de Educação estariam aptos a autorizar cursos ofertados a distância, uma vez que estes se referem a uma variação no regime escolar tradicional. Ao mesmo tempo, cabe entender que os cursos ofertados a distância servem como uma ferramenta que pode ser aliada à formação de mão-de-obra qualificada, pois, apresentam algumas características que tornam possível a instrução do trabalhador sem prejuízos ao seu trabalho, ou seja, sem prejudicar os resultados entregues ao seu empregador.

Em face a estes dispositivos legais, vale mencionar que ao elaborar as políticas públicas no campo educacional, o Estado tinha (e ainda tem) a função de garantir a reprodução do capital e a função da educação então, torna-se a de preparação para o mercado de trabalho. Desse modo no que se refere ao papel da escola, entende-se que

A expansão da oferta de escolas profissionais, portanto, não resulta em democratização, mas sim em aprofundamento das diferenças de classe. Contudo, este aprofundamento nem sempre foi claramente percebido, em face da relativa mobilidade social que a qualificação profissional propiciava no regime de acumulação rígida; esta mobilidade, no entanto, era limitada pelas dificuldades de acesso ao nível superior, obviamente imputadas à relação inadequada que a “vítima” estabelecia com o conhecimento. (KUENZER, 2007, p. 1157).

No Jornal Folha de São Paulo, datado de 22 de junho de 1971, uma matéria tratava especialmente do Conselho Federal de Educação – CFE, que analisava a criação de um plano setorial de educação. Este plano faria parte de um projeto maior – o Plano Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social e, a questão educacional era pautada por uma “reforma administrativa do MEC, melhoria do magistério, universidade aberta e tecnologia educacional.” (CONSELHO..., 1971, p. 12). Disto afere-se que a ideia de desenvolvimento do país estava atrelada ao desenvolvimento econômico, o que ainda ocorre até os dias de hoje, porém, em formatos e roupagens diferentes e embasado em políticas públicas delineadas de acordo com o momento político, econômico, social e cultural da época. Os governos autoritários do período organizaram a política educacional nesse período pelo

[...] Movimento Brasileiro de Alfabetização – Mobral, que, em uma década, deveria reduzir a proporção de analfabetos para menos de 10%. Montou toda uma rede de ensino supletivo usando o rádio – o Projeto Minerva – e a televisão veículo que explorou até mesmo o gênero da novela com intuito educativo. Sucessivas operações (categoria do vocabulário profissional militar) foram lançadas com o objetivo de ampliar e melhorar a escola de 1º Grau. (CUNHA; GÓES, 2002, p. 55).

Neste período, o ministro da Educação era Jarbas Passarinho e como conselheiro do ministério atuava o Prof. Newton Sucupira, um conceituado intelectual que compôs o Conselho Federal de Educação – CFE, até o ano de 1978¹⁴, instalado pelo Decreto nº 51.404 de 5 de fevereiro de 1962. O referido professor fez parte do CFE e, durante o biênio de 1970-1972 foi Diretor de Assuntos Universitários – DAU, do Ministério da Educação. No ano de 1972, Sucupira fez uma viagem à Inglaterra com o objetivo de conhecer a universidade aberta – Open University. Entusiasta da implantação no Brasil, de um modelo de universidade aberta que utilizasse a metodologia da EaD, o estudioso elaborou um relatório com uma avaliação bastante positiva e várias recomendações sobre essa universidade. Tal relatório ficou conhecido como Relatório Sucupira. Assim:

O Relatório Sucupira trata de um tema à época bastante polêmico. O entusiasmo e o desconhecimento a respeito dos métodos de ensino não convencionais se generalizavam e Sucupira dava as indicações precisas no relatório a respeito dos ganhos e dos cuidados necessários ao bom desempenho dessa nova maneira de **ampliar o acesso ao ensino superior no Brasil**, considerando os cursos abertos. (BOMENY, 2014, p. 40, grifo nosso).

Há que se enfatizar, portanto, que várias foram as recomendações que deveriam ser levadas a cabo para que a ideia se tornasse realidade. Destaca-se, pois, que:

O fato de ter trazido uma avaliação positiva da experiência inglesa e de ter sugerido a possibilidade de uma adaptação ao contexto brasileiro rendeu-lhe muitas críticas. O interesse que aquela experiência despertou no educador consistia na possibilidade de democratizar o ensino superior sem aviltamento da formação universitária. O relatório é minucioso na descrição do alto investimento em pessoal qualificado, trabalhando em tempo integral, e, especialmente, do empenho da universidade inglesa em garantir qualidade e excelência com esse novo formato de disseminação do ensino superior. (BOMENY, 2014, p. 40).

¹⁴ Essas informações foram obtidas no artigo de Helena Bomeny, **Um personagem e suas histórias**.

Observa-se que o intuito de implantar no Brasil uma universidade aberta era a expansão do ensino superior, mas, há de se questionar se os objetivos pretendidos no berço de onde a ideia foi originada eram os mesmos que se propunham em terras brasileiras, haja vista especialmente as diferenças entre as duas nações, sendo a primeira pertencente ao grupo dos países periféricos e, a segunda nação pertencente ao grupo dos países centrais. Faz-se, pois, a necessidade de questionar alguns pontos que serão melhor desenvolvidos a posteriori, quando da análise da implantação do Sistema UAB: como investir no pessoal qualificado que deveria atuar na universidade aberta idealizada por Sucupira para o Brasil? Tal questão é inquietante dada a ausência de uma oferta de professores no país e contraditória, pois, iniciativas que precederam a ideia da universidade aberta, não tinham como foco a inclusão e acesso dos professores ao ensino superior. Outra situação é que o modelo inspirador para oferta de cursos a distância, o modelo de universidade aberta – a Open University, era fruto de um alto investimento, tanto em infraestrutura quanto no corpo docente, surge, então, a seguinte questão: este formato de universidade caberia no bojo nas políticas públicas de cunho educacional do Brasil? E, essencial, qual o nível de desenvolvimento tecnológico necessário para a implantação de uma universidade aberta no país, naquele momento?

A princípio, as respostas para este questionamento são bastante embrionárias: de acordo com a pesquisa documental não existia pessoal qualificado para atuar numa universidade aberta brasileira e, tão pouco, investimentos para a formação deste pessoal, deste quadro de trabalhadores. Além do mais, seriam necessários investimentos em alta tecnologia haja vista a defasagem brasileira com relação à Inglaterra, berço da Open University. Apenas para explicar a tentativa de se implantar no país, uma universidade aberta ainda na década de 1970: o Congresso Nacional recebeu no ano de 1972, o Projeto de Lei – PL de nº 962 de autoria do deputado Alfeu Gasparini que tratava da frequência livre em cursos de nível universitário¹⁵. Destaca-se aqui o parágrafo único do referido projeto de lei: “A presença somente será obrigatória por ocasião das provas escritas para apuração de notas, na conformidade dos regimentos de cada escola.” E, ainda, na justificativa deste projeto, alguns fragmentos são a seguir mencionados, que se referem à utilização da EaD e implantação da universidade aberta:

¹⁵ A apresentação deste projeto foi feita no mesmo ano em que a Universidad Nacional de Educación a Distancia (UNED) foi implantada em Madri, na Espanha. Trata-se de uma universidade pública.

A imprensa falada, escrita e televisionada, utilizadas em suas capacidades de penetração, se constituem num *instrumento* capaz de suprir a exigência às aulas de determinados cursos.

[...] Com esta forma de proceder institui-se a chamada “Universidade Aberta”, com os benefícios incalculáveis trazidos à **uma nação em desenvolvimento**. (BRASIL, 1972, grifo nosso).

Os fragmentos acima descritos sinalizam para o nível de desenvolvimento tecnológico no qual o país – Brasil –, se encontrava no sistema de divisão internacional do trabalho, como uma nação em desenvolvimento. A universidade aberta da Inglaterra – Open University –, preconiza o uso intensivo das Tecnologias de Informação e Comunicação¹⁶, enquanto que, aqui, o atendimento aos estudantes seria feito, caso a universidade fosse implementada naquele momento, basicamente pelos meios de comunicação disponíveis – rádio e televisão, mas que, no entanto, não eram acessíveis a toda a população na década de 1970.

A ideia de modernização contida na proposta de uma universidade aberta com a utilização da imprensa falada, escrita e televisionada traz em si uma contradição quando mencionada como forma de substituir as aulas presenciais em determinados cursos. Utilizadas como instrumentos, são, ao mesmo tempo limitadores da abrangência de seu alcance. Na época da proposição do PL 962, os brasileiros não tinham acesso livre a todos esses meios de comunicação e, isso, longe de promover a democratização do acesso dos brasileiros ao ensino superior, seria mais um problema a ser enfrentado, inclusive pelas proporções gigantescas de um país, cuja distribuição do desenvolvimento entre suas regiões nunca ocorreu de forma equânime. Além do mais, outra questão que permeia a ausência de aulas presenciais nos cursos, seria o barateamento da oferta educacional, por não haver a necessidade de espaços físicos para ministrar as aulas e, a atividade dos professores estaria prioritariamente relacionada à elaboração dos materiais para os cursos ofertados pela universidade aberta. Neste momento deve-se fazer alusão à questão dos investimentos em educação, que, apesar de não estarem expressos, já estavam ‘postos’. O interesse maior em criar uma universidade aberta no Brasil seria a adequação de um modelo de universidade aberta que acompanhasse o (s) modelo (s) instalado nos países centrais. No entanto, a posição de país periférico do Brasil e o fato de que as economias centrais já passavam por um processo de reestruturação produtiva em resposta à crise, processo que chegaria ao Brasil anos mais tarde, funcionariam como barreiras à implantação de uma universidade nestes moldes, naquele momento. Tal

¹⁶ Importante mencionar que é necessário para o funcionamento de uma universidade aberta, um robusto sistema de correios haja vista que o material era enviado para os alunos via correios. Enquanto na Inglaterra, tal sistema era muito eficiente, aqui no Brasil, era incipiente.

implantação ocorreria no início do século XXI quando o ambiente tornar-se ia mais propício, sob a égide de um modelo neoliberal.

O Projeto de Lei – PL, nº 962, obteve parecer contrário, tendo sido julgado como ‘perigoso’ generalizar a qualquer estabelecimento de ensino, a concessão do benefício da dispensa de frequência e assim, foi arquivado mediante a seguinte justificativa do relator:

A comparação, do nosso meio cultural com o norte-americano não é muito animadora: temos grave penúria de bibliotecas e os nossos meios, de comunicação, embora numerosos e, até certo ponto, dignos de elogios, **não oferecem meios regulares ou constantes de aprendizagem**. (BRASIL, 1972, grifo nosso).

A seguir uma parte integrante do texto, onde aparece menção à questão do corpo docente:

[...] será indispensável entendimento do governo com os seus dirigentes, por forma que se estabeleçam honorários e programas e se contratem professores que cuidem de preparar aulas e as ministrem eles próprios, ou, conforme a natureza da disciplina, as escrevam para serem publicadas. São medidas básicas, que exigem meditação, tempo e recursos, além de boa vontade, constância e firmeza. É preciso que o projeto disponha a esse respeito. (BRASIL, 1972, p. 05).

Ainda na década de 1970, no ano de 1974, o deputado Pedro Faria apresentou um Projeto de Lei que pode ser considerado o mais ‘incisivo’ no tocante à EaD naquela época. Trata-se do PL de nº 1.878, datado de 19 de abril do referido ano. Neste PL, o deputado refere-se diretamente à institucionalização de uma Universidade Aberta no Brasil, tratando do ensino superior e com os seguintes dizeres: “Parágrafo único – Entende-se por Universidade Aberta a instituição de nível superior, cujo ensino seja ministrado através de processos de comunicação a distância”. Pedro Faria justificou o PL com base numa série de argumentos que defendiam a disseminação da educação por uma nova metodologia. Ainda que não tenha no texto a expressão *educação a distância*, toda a metodologia refere-se àquela adotada na modalidade, numa ampla variedade de mídias. Assim:

Quanto a metodologia utilizada pela Universidade Aberta, o instrumento básico de comunicação professor-aluno, conforme o art. 2º, é a palavra escrita. Serão usados textos onde estarão impressos e desenvolvidos os programas, as informações de bibliografia, os exercícios para a aprendizagem ativa. Estas aulas escritas serão acompanhadas de fitas gravadas de som, som e imagem, dispositivos. Utilizar-se-ão a televisão, o rádio, o cinema, a imprensa. (BRASIL, 1974).

Entende-se, pois, que o PL nº 1.878 é relevante, pois, estabelece uma relação entre a EaD e a criação da universidade aberta, ao mencionar os materiais a serem utilizados para promover o ensino assim como, os meios de comunicação que viabilizam a divulgação destes materiais, que estão em conformidade com a metodologia da EaD. No entanto, mesmo após a apresentação de uma justificativa embasada em aspectos que significariam um avanço para o país em termos de ampliação da oferta de vagas a nível superior, com base nas recomendações da Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura – UNESCO¹⁷, órgão que determina a elaboração de políticas públicas educacionais, a nível mundial, o PL teve parecer contrário à sua aprovação. No parecer e no voto do relator Bezerra de Melo, foi apontado o pouco conhecimento que se tinha no país, sobre uma Universidade Aberta. Muitas referências foram feitas ao Relatório Sucupira¹⁸, e atenção especial foi dada à questão do corpo docente necessário para atuar nessa universidade, ora pela ausência de pessoal preparado e de tecnologia adequada, ora pelo fato desse modelo de universidade atender a pessoas que, por uma série de motivos teriam deixado de frequentar a escola há um bom tempo. Destaca-se um trecho do voto do relator, no que se refere ao corpo docente:

[...] nesse ponto que se complica o Sistema que exige o trabalho de pessoal altamente especializado em tecnologia da educação, notadamente no que se refere à preparação do material de ensino por correspondência, as técnicas de produção de aulas pelo rádio e pela televisão, familiarizado com problemas de educação de adultos, de instrução programada, etc. colaborando com as equipes dos docentes que produzem os cursos. (BRASIL, 1974, p.03).

Importante notar que no parecer foi destacado o fato de não ser a universidade aberta apenas um modelo de estudo por correspondência e sim, o de uma instituição que deveria reunir condições de qualquer outra universidade, de qualquer outra instituição universitária. Novos estudos foram recomendados pelo relator para dar mais sustentabilidade à proposta, para posteriormente o projeto ser apresentado novamente. O PL nº 1.878 foi arquivado. Segundo as palavras do autor:

¹⁷ A UNESCO propôs e propõe, até os dias de hoje, algumas estratégias educacionais com vistas a propiciar o progresso da educação. Dentre as estratégias encontra-se a educação permanente como pedra angular da política educativa nos países desenvolvidos e subdesenvolvidos.

¹⁸ Como mencionado anteriormente o Prof. Newton Sucupira, em viagem realizada à Inglaterra, no ano de 1972 para conhecer a Open University, redigiu um relatório bastante elucidativo dos benefícios da implantação no Brasil, de uma universidade aberta. Tal relatório apresenta também recomendações que deveriam ser seguidas para que tal projeto fosse consolidado.

O aludido projeto fluía bem no legislativo, até ser ouvido pelo CFE, que analisou o assunto e baixou o parecer nº 2.780/74, subsidiando a votação. O colegiado educacional opinou que “a implantação do sistema entre nós, se é aconselhável, deve ser da iniciativa do Ministério da Educação.” Concluía falando (isso em setembro de 1974) que “convém aguardar a apresentação do projeto que está sendo elaborado pelo grupo de trabalho especialmente criado para este fim”. O grupo não funcionou e o projeto de governo não foi encaminhado de maneira correta ao Congresso Nacional. Quando isso aconteceu, o próprio executivo cuidou de retirá-lo pouco tempo depois, sem nenhuma explicação lógica ou aceitável. O projeto de lei da universidade aberta foi definitivamente arquivado. (ALVES, 2009, p. 12).

Com relação às políticas públicas voltadas para o campo educacional no regime militar, merece destaque a seguinte consideração de Horta (1997):

[...] os planos educacionais do regime militar até 1974, afastando-se, no setor Educação, da opção político-social de abrir o sistema educacional ao maior número possível de educandos, determinada pela Lei de Diretrizes e Bases e adotada no documento do Conselho Federal de Educação e no Plano Trienal, **assumiram, em maior ou menor grau, um estilo economicista de situar a Educação no processo de desenvolvimento**. Em todos estes planos os setores sociais, inclusive o da educação, são considerados em termos de suas consequências econômicas. (HORTA, 1997, p. 169, grifo nosso).

No ano de 1977, o deputado Pedro Faria apresentou o PL de nº 3.700, com o mesmo intuito: instituir a Universidade Aberta. Nessa nova apresentação, Pedro Faria propôs que a experiência de instituir uma universidade aberta não se limitasse à esfera pública, ao Ministério da Educação e Cultura, mas poderia ser de interesse de outras instituições, tais como faculdades particulares e empresas de comunicação. Um discurso em defesa do projeto de lei foi colocado juntamente com a justificativa favorável a este. Cabe mencionar o parágrafo em que se afirma que:

A universidade aberta é instrumento de aperfeiçoamento e educação permanente e veículo de elevação da cultura geral do país. Ao contrário do que se poderia pensar, ela não rompe com a universidade tradicional, nem pretende substituí-la: é antes uma **inovação metodológica** e um **reforço** do sistema de educação tradicional a nível superior. (BRASIL, 1977, grifo nosso).

Com denominação diferente e com propósito que parece diferir do projeto mais amplo de uma universidade, a universidade aberta é considerada neste PL como inovação metodológica – expressão que também já foi utilizada para se referir à EaD. Soaria estranho entender a instituição da universidade aberta que requer alto investimento sendo

paradoxalmente tratada como um simples instrumento que complementa por assim dizer, o sistema de ensino tradicional. A proposta foi arquivada.

É preciso, nesse ínterim, dizer que a preocupação colocada pelo ministro Jarbas Passarinho logo no início da apresentação de projetos na década de 1970, voltados para a universidade aberta que utilizaria intensamente a EaD, era a **qualidade** dos cursos ofertados à distância e os moldes de uma universidade aberta. Segundo Passarinho, caso a universidade aberta fosse implantada naquele período, esta adotaria um modelo mais rígido do que o original, inglês.¹⁹ Sua fala: “Ela será um tipo de universidade de tal modo reorganizado, que logo teremos um slogan dizendo que é muito fácil entrar nela, mas é muito difícil dela sair graduado.” (PASSARINHO afirma....., 1973).

Percebe-se que no período mencionado a qualidade era entendida como elemento que garantisse a rigidez de um processo seletivo ou a seriedade do processo de ensino ofertado aos ingressantes nesta nova modalidade educativa, o que se justifica pelo meio em que elaboravam as políticas públicas educacionais. Disso decorre que, ao mesmo tempo em que funcionaria como algo ‘flexível’, a educação, assim como os educandos, poderia ser facilmente moldada, dada a forma de circulação de seus materiais de estudo e a forte censura típicas de um regime militar e autoritário. Em outras palavras, o quadro era conveniente para se instalar um meio de se moldar ideologicamente estudantes e trabalhadores e seria uma forma de garantir a expansão do ensino com modernidade e a baixo custo.

A qualidade sempre foi e ainda permanece como uma incógnita dentro do imaginário educacional. O que é a qualidade de um sistema educacional ou como pode ser definida por uma política educacional? Vale questionar se a ação do Estado seja no regime militar, seja no regime ‘mais’ democrático, seja do neoliberalismo, difere daquela ação que viabilizou a regulamentação da Educação a Distância no ano de 1996. Neste período o Estado caracterizava-se como um Estado de cunho neoliberal, com características de intervenção mínima, de atendimento ao mercado, e, no regime militar o que se observava era o atrelamento da educação ao desenvolvimento econômico e com poucos investimentos visando apenas ampliar as vagas no Ensino Superior, ocasionando um crescimento quantitativo e, nem sempre qualitativo.

A contradição explícita nos propósitos das políticas educacionais elaboradas pelos governantes, são perceptíveis a partir do momento em que se oferece algo que é

¹⁹ Essa informação foi extraída da matéria **Passarinho afirma em Minas que universidade aberta do Brasil será muito rígida**, no Jornal do Brasil, de 22 de maio de 1973.

imprescindível para o cidadão – a educação e, ao mesmo tempo não cria mecanismos para a materialização desta oferta. Pode-se dizer que, o Estado em uma época ou em outra, independente do nome que se atribui ao regime político em questão, atua no sentido de atender aos interesses do sistema capitalista e desempenha seu papel adquirindo os contornos convenientes para manter o país sob os ditames do mercado e dentro da ordem mundial. Corroboramos com Kuenzer, quando diz que “[...] o estatuto da escola burguesa se constrói, historicamente, à luz das demandas de valorização do capital, para o que os processos de capacitação ou disciplinamento da força de trabalho são vitais.” (KUENZER, 2007, p. 1162).

Em síntese, no governo militar, quando apareceram as primeiras proposições de instituir uma universidade aberta no Brasil:

[...] tivemos um ciclo de reformas educacionais com ênfase no pensamento **tecnocrático**, que se consubstanciam em dois dispositivos legais: a aprovação da Lei nº 5540/68 – Reforma Universitária – e a aprovação da Lei nº 5692/71, que alterou a estrutura e o funcionamento do ensino, normatizando, entre outros, o ensino profissionalizante. Tais reformas terão importante incidência na estrutura e no funcionamento da educação no Brasil, mas, objetivamente, não têm por eixo planos educacionais ou similares. (DOURADO, 2016, p. 16, grifo nosso).

Posteriormente, na década de 1980 o Estado assumirá no Brasil, o papel de promotor da educação enquanto direito social. No próximo tópico serão apresentados alguns projetos de lei voltados para a Educação a Distância na década em questão.

2.4 Os anos de 1980 e as políticas públicas para a EaD

A reestruturação produtiva iniciada nos anos de 1970 nos países centrais, chegou ao Brasil nos anos de 1980. No início desta década o país passava por um período caracterizado por mudanças no cenário político e econômico. Havia uma mobilização que questionava as práticas típicas do regime militar e clamava por uma abertura política. Neste sentido colocava-se como proposta uma eleição direta para presidência do Brasil. No entanto, tivemos uma eleição indireta cuja chapa eleita foi a de Tancredo Neves e José Sarney, respectivamente presidente e vice-presidente do país. Com a morte de Tancredo Neves, assume a presidência, José Sarney (1985-1990)²⁰.

²⁰ Nos meses anteriores à eleição indireta em questão, o Brasil clamava por eleições diretas, via movimento “Diretas Já” que correspondeu a um movimento político com vistas a retirar os militares

Enquanto na década anterior o Brasil passou por um período de alavancado crescimento, nesta década de 80 houve uma queda em suas taxas de crescimento, gerando uma crise econômica recessiva que se refletiu em todos os segmentos, especialmente produtivos e tecnológicos.²¹

Foi durante a década de 1980 que ocorreram os primeiros impulsos do nosso processo de reestruturação produtiva, que levou as empresas a adotarem, inicialmente de modo restrito, novos padrões organizacionais e tecnológicos, novas formas de organização social do trabalho. Observou-se a utilização da informatização produtiva, principiaram-se os usos do sistema *just-in-time*; germinava a produção baseada em *team work*, alicerçada nos programas de qualidade total, ampliando também o processo de difusão da microeletrônica. Aconteceu, também, no início, ainda de modo preliminar, da implantação dos métodos denominados “participativos”, mecanismos que procuram o “envolvimento” (em verdade adesão e sujeição) dos trabalhadores e das trabalhadoras aos planos das empresas. Estruturava-se, ainda que de modo incipiente, o processo de reengenharia industrial e organizacional. O fordismo, ainda largamente dominante, começava a se abrir para os primeiros influxos do toyotismo. Durante a segunda metade da década de 1980, com a recuperação parcial da economia brasileira, ampliaram-se as inovações tecnológicas, por meio da introdução da automação industrial de base microeletrônica nos setores metal-mecânico, automobilístico, petroquímico, siderúrgico, bancário, dentre outros. (ANTUNES, 2008, p.123-124).

Em face à recuperação parcial da economia, mencionada por Antunes (2008), tivemos no campo educacional, algumas propostas de implementação de uma universidade aberta com vistas a formar trabalhadores utilizando os “processos de comunicação a distância”. A seguir algumas ações e projetos de lei que tratam da temática em questão são elencados.

No ano de 1986 a Indicação nº 18 foi apresentada ao Conselho Federal de Educação por Arnaldo Niskier. Tal documento dizia que, com a ideia de implantação de uma Universidade Aberta, no Brasil:

[...] só teria a lucrar o sistema educacional como um todo e sob múltiplas formas, em um país que se moderniza, mas que ainda não dispõe de recursos humanos qualificados em muitos setores, além de permitir a muitos o aperfeiçoamento e a reconversão de profissão. (NISKIER, 2014, p. 13).

O Conselho Federal de Educação aceitou as colocações de Niskier e instituiu uma Comissão Especial para estudar e avaliar as possibilidades de implantação de uma

do poder. A eleição da chapa Tancredo-Sarney pode ser considerada como a representação de um projeto de mudanças no cenário político nacional.

²¹ Segundo Pochman (2001), o Brasil enfrentava na década de 1980 um período de crise e crescimento da economia, com altas taxas de inflação e queda do Produto Interno Bruto - PIB.

universidade aberta no país, naquele momento. Enfim, foi criado um grupo para estudar a problemática de se implantar uma universidade aberta utilizando a modalidade educação a distância. Tal grupo estudou as várias especificidades que envolvem a criação deste modelo de universidade, no entanto, os estudos foram ‘engavetados’ mas entende-se aqui, que as bases para a posterior implantação de uma universidade aberta no ano de 2006, já estavam sendo articuladas.

De autoria do deputado Pedro Lustosa, o Projeto de Lei de nº 8.571, de 1986, autorizava a Fundação Instituto de Ciências Puras e Aplicadas – FUNCEVE, instituição de direito privado, da cidade de Fortaleza, a utilizar a designação de “Universidade Aberta”. Para funcionar como uma universidade aberta, a instituição em questão teria autonomia didático-científica, administrativa, financeira e disciplinar. A universidade aberta contaria com assessoramento técnico do Conselho Estadual de Educação no qual estaria locada e o amparo técnico e financeiro para seu funcionamento seria dado pelo Poder Público, através do pagamento de bolsas²².

Ainda que tenha sido um projeto voltado para um estado específico do país, a leitura do referido projeto permite constatar que a universidade aberta proposta no documento apresenta bastante similaridade com o modelo de universidade aberta que foi implantado no Brasil, praticamente vinte anos mais tarde. Disso decorre que, as bases para implementação de uma universidade aberta no país estavam sendo construídas paulatinamente, processualmente em virtude da reestruturação produtiva que estava ‘chegando’ ao Brasil. Esse processo traria uma flexibilização maior, inclusive no campo educacional. A seguir é apresentado um excerto do Projeto de Lei nº 8.571:

A instituição a ser mantida terá uma estrutura especificamente organizada para os fins a que se destina. O modelo de ensino superior proposto pela "Universidade Aberta" é concebido como mecanismo de garantia do aprimoramento intelectual do cidadão brasileiro, e sua "autoconscientização político-social, diferindo-se, portanto, do nosso atual sistema universitário, lamentavelmente concebido como garantia de emprego, melhores salários e condições de acesso em carreiras burocráticas. **O indivíduo formado pela “Universidade Aberta”, estará preparado para ser, ele mesmo, um dos principais agentes, - dinamizadores da economia e, portanto, da própria ampliação do mercado de trabalho.** A democratização do ensino não será jamais realidade, enquanto as oportunidades da educação superior, não forem efetivamente iguais para todos. E preciso, pois, abrir a universidade para todos os brasileiros que se disponham a nela ingressar. (BRASIL, 1986, grifo nosso).

²² Vale observar que no Sistema UAB, implementado em 2006, o pagamento daqueles que trabalham como professores, tutores e outros profissionais é feito através de bolsas de estudo.

O texto acima parece bastante contraditório uma vez que, ao mesmo tempo que apregoa que a universidade aberta seria uma oportunidade de formação integral do ser humano dada a garantia do aprimoramento intelectual mencionado, reitera que o indivíduo mediante a formação pela universidade em questão estaria preparado para dinamizar a economia e ampliar o mercado de trabalho. Ao delegar ao indivíduo tais responsabilidades fica claro que os preceitos neoliberais que estavam sendo difundidos nos países centrais, já estavam sendo discutidos nas políticas públicas do país, ou seja, o projeto neoliberal para o Brasil estava em processo de construção para ser posteriormente intensificado, nos anos de 1990. Entendemos que

[...] é importante destacar que quando os neoliberais enfatizam que a educação deve estar subordinada às necessidades do mercado de trabalho, estão se referindo a uma questão muito específica: a urgência de que o sistema educacional se ajuste às demandas do mundo dos empregos. Isto não significa que a função social da educação seja garantir esse emprego e, menos ainda, criar fontes de trabalho. Pelo contrário, o sistema educacional deve promover o que os liberais chamam de empregabilidade. Isto é, a capacidade flexível de adaptação individual às demandas do mercado de trabalho. A função ‘social’ da educação esgota-se neste ponto. Ela encontra o seu preciso limite no exato momento em que o indivíduo se lança no mercado para lutar por um emprego. A educação deve apenas oferecer essa ferramenta necessária para competir nesse mercado. O restante depende das pessoas. (GENTILI, 1996, p. 8-9).

Neste período em questão, o Ministro da Educação era Hugo Napoleão. Tal ministro foi autor de outro projeto que tratava da universidade aberta, o Projeto de Lei nº 203 cuja redação: “Dispõe sobre a criação da Universidade Nacional de Ensino à Distância” – UNED.

Nos artigos 3º, 4º e 5º deste Projeto de Lei anuncia-se que:

Art. 3º - A UNED terá autonomia administrativa e financeira, adquirirá personalidade jurídica a partir da inscrição, no Registro Civil das Pessoas Jurídicas, de seus atos constitutivos, do qual fará parte integrante o Estatuto, legalmente aprovado.

Art. 4º - Para manutenção da UNED, o Orçamento Federal consignará, anualmente, recursos, sob a forma de dotação global.

Art. 5º - A administração superior da UNED será exercida pelo Reitor e por um Conselho Diretor, no âmbito de suas respectivas competências, a serem definidas no Estatuto. (BRASIL, 1987).

Esse projeto, porém, apresentava a ressalva de que os cursos a serem ofertados na UNED seriam cursos de **extensão** e, não, de graduação e licenciatura em nível superior: “A

Universidade de Ensino à Distância deverá, então, se dedicar a cursos de extensão, de reciclagem de conhecimentos, na chamada “educação contínua”, tão necessária e fundamental.” (BRASIL, 1987).

Um elemento que chama a atenção na redação do PL 203, diz respeito ao regime de trabalho daqueles que atuavam na UNED, disposto em seu artigo de nº 11: “A UNED terá quadro de pessoal, regido pela legislação trabalhista, a ser aprovado, com o respectivo nível salarial, na forma das disposições legais vigentes.” Pode-se dizer que esse item representa um avanço (ao menos na redação) com relação ao PL 962 apresentado na década anterior, no ano de 1972, que não previa esse quadro de pessoal, nem qualquer menção ao regime de trabalho destes, apenas se referia a contratar professores para elaborar materiais ou que fossem ministrar as aulas, sem definir a forma de contratação. Aceitava-se para tanto, que algumas disciplinas tivessem apenas o material escrito para ser publicado. Esse projeto também foi arquivado.

No ano de 1988, com a promulgação da Constituição Federal – CF, os direitos sociais adquiriram um tratamento diferenciado e, na seara das políticas educacionais a educação passou a ser considerada enquanto direito social no artigo 6º, do Capítulo II, intitulado “Dos Direitos Sociais”. E, ainda, no artigo 205:

A educação, direito de todos e dever do Estado e da família, será promovida e incentivada com a colaboração da sociedade, visando ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho. (BRASIL, 1988).

Enfatiza-se, pois, o dever do Estado enquanto agente promotor da educação como direito social. Apreende-se disso que, naquele momento político o Estado adquiriu *status* de provedor, o que reafirma o que já foi mencionado em outros momentos neste trabalho, que as políticas educacionais são elaboradas, de fato, como políticas de governo, ao contrário do que deveria ocorrer – elaboradas como sendo políticas de Estado, cuja continuidade não depende de mudanças partidárias ou de interesses alheios ao propósito de sua elaboração, qual seria – a formação dos cidadãos em sua totalidade e, não apenas para o mercado de trabalho. Entende-se aqui, que: “[...] o processo educacional é mais amplo, não se esgota na dimensão prática, exige a construção da formação em sua totalidade, tem que contribuir para a formação de homens plenos, plenos de humanidade.” (PIRES, 1997, p. 90).

Constata-se, a partir do que foi exposto, que as condições para a implantação de uma universidade aberta no Brasil foram sendo construídas de modo processual, tendo como

estratégias e diretrizes para sua constituição as determinações impostas pelas necessidades criadas pelos países centrais, os responsáveis por alavancar o processo de expansão do capital de forma mundializada e, impingir ao campo educacional a perpetuação da lógica incorrigível do capital.

O neoliberalismo que já se encontrava em fase mais avançada nos países centrais, encontraria nos anos de 1990, no Brasil, um terreno fértil para a intensificação de suas práticas. Em síntese

Em todos os países, as práticas e as ideias neoliberais estão presentes e ativas. É claro que elas não se difundem de modo homogêneo; ao contrário, concretizam-se irregular e contraditoriamente. Defrontam-se com realidades sedimentadas, no que se refere seja às atividades, organizações e diretrizes econômicas, políticas e sociais, seja às tradições culturais, compreendendo instituições, modos de vida e trabalho, formas de sociabilidade e outras características próprias de cada povo, coletividade, tribo, nação e nacionalidade. (IANNI, 1998, p. 27-28).

No próximo capítulo será apresentada a evolução da Educação a Distância no Brasil e alguns avanços quanto à implementação de uma universidade aberta a partir dos anos de 1990 e início dos anos 2000, quando a proposta de uma universidade aberta no Brasil foi discutida e apresentada como alternativa no âmbito das políticas educacionais.

3 A INTENSIFICAÇÃO DAS POLÍTICAS NEOLIBERAIS NO CAMPO EDUCACIONAL BRASILEIRO E A REGULAMENTAÇÃO DA EDUCAÇÃO A DISTÂNCIA A PARTIR DOS ANOS DE 1990

As décadas de 1970 e 1980 representaram dois momentos distintos quanto aos movimentos realizados pelo capital no mundo e, especialmente no Brasil. Como já discorrido no capítulo anterior, o fordismo brasileiro apresentou especificidades com relação ao fordismo implementado nos países centrais. Disso decorre que, a crise iniciada mundialmente nos anos de 1970 teve seus reflexos no país, nos anos de 1980.

A década de 1980 foi considerada como a década perdida para a economia brasileira; ao mesmo tempo, nela vivemos intenso processo de redemocratização do país: uma visível contradição, cuja síntese parece ter sido a **mudança nas estruturas sociais** produzidas durante a década de 1990, processo que se iniciou com o governo Collor de Mello, teve uma transição no governo de Itamar Franco, mas consolidou-se com Fernando Henrique Cardoso. (SILVA JÚNIOR; KATO; SANTOS, 2010, p. 33, grifo nosso).

As mudanças nas estruturas sociais referidas no excerto acima condizem com novas formas de se pensar as políticas públicas, especialmente no campo educacional, na década de 1990. Tais políticas, assim como as políticas econômicas do país, adquiriram traços neoliberais:

A partir dos anos 90, as transformações sociais e econômicas, em ritmo acelerado, aprofundam a defasagem entre o ensino oferecido pelos sistemas educacionais e as demandas sociais. Se no modelo pós-fordista de produção industrial os processos de trabalho estão sendo cada vez mais regidos por formas de flexibilidade, então uma ênfase maior é colocada na necessidade de competências múltiplas do trabalhador (multi-skilling), em técnicas nucleares e transferíveis, em tarefas menos segmentadas exigindo trabalho em equipe. (BELLONI, 2001, p. 18).

No mês de fevereiro do ano de 1990, ainda no governo de José Sarney foi apresentado na Câmara dos Deputados, o Projeto de Lei – PL nº 4.592. Tal PL de autoria do Poder Executivo dispunha sobre a Universidade Aberta do Brasil apresentando algumas providências. Em seu texto original, extrai-se que:

O Congresso Nacional decreta:

Art. 1º - Fica o Poder Executivo autorizado a criar a Universidade Aberta do Brasil, vinculada ao Ministério da Educação, com sede e foro na cidade de Brasília, destinada a **ampliar e democratizar o acesso à educação superior**, na forma dos Estatutos aprovados por Decreto do Presidente da República.

Art. 2º - A **coordenação e a supervisão técnica** da Universidade Aberta do Brasil caberá ao Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais - INEP e sua **implantação e funcionamento** ficará a cargo da Fundação Centro Brasileiro de Televisão Educativa - Funtevê.

Parágrafo único - **O Ministério da Educação; órgãos e programas a ele vinculados, responderão pelos encargos financeiros decorrentes desta lei através de recursos próprios.**

Art. 3º - Esta lei entra em vigor na data de sua publicação.

Art. 4º - Revogam-se as disposições em contrário. (BRASIL, 1990, grifo nosso).

A leitura do PL em questão permitiu a análise de que, uma articulação mais ‘madura’ sobre a instituição da universidade aberta no Brasil estava sendo realizada com destaque às especificações sobre as distinções entre os responsáveis pela coordenação e supervisão técnica, sobre a implantação e funcionamento e, sobre os encargos financeiros, ou seja, a quem caberiam tais encargos. Quando tratada a questão dos encargos financeiros, cabe dizer que, tanto no parecer do relator quanto na justificativa para a admissibilidade do PL 4.592, a questão do financiamento dos encargos aparece ‘grifada’. Em outros termos, como a implantação da universidade aberta no Brasil seria realizada pelos órgãos do Ministério da Educação, não haveriam empecilhos desta ordem para a efetivação do projeto, pois, não acarretariam gastos além daqueles previstos no orçamento da União.

A exposição de motivos de nº 38, de 31 de janeiro de 1990, contida no PL 4.592, direcionada ao Presidente da República, pelo Ministro da Educação – Carlos Sant’Anna trazia em seu conteúdo, os seguintes argumentos em prol da universidade aberta:

A principal preocupação da universidade aberta será promover oportunidades para todos e assim contribuir efetivamente para democratizar a educação superior no Brasil. Isto significa que as pessoas interessadas, sem se afastarem dos seus locais de trabalho, terão a possibilidade de, com esforço e determinação pessoais, e mediante o apoio de uma organização educacional realizar cursos em qualquer etapa da sua vida. [...] a criação da Universidade Aberta do Brasil caracterizará oportunidade histórica digna de marcar sua passagem à frente dos destinos do País, valendo ressaltar que a medida que tenho a honra de sugerir não acarretará o aumento de despesas, vez que, para sua efetivação, serão utilizados recursos deste Ministério. (BRASIL, 1990).

Tratava-se de mais uma tentativa de realizar um projeto que entendia a política pública no campo educacional como sendo despesa e, não como investimento. A ampliação e democratização do Ensino Superior brasileiro já traria no seu bojo características de uma democratização precarizada pois, utilizaria recursos já disponíveis e não se pensava na ampliação de tais recursos para investir no campo educacional. Além do mais, quando se fazia menção à formação, o que se referia era a ‘elevação da qualificação do fator humano’²³. Fica a grande questão: qualificação e formação seriam (ou são), então, sinônimos? Fica notório que os preceitos neoliberais de qualificação do fator humano neste caso corresponderiam a dar ênfase aos quesitos eficiência e eficácia, palavras de ordem nas mudanças pretendidas nas estruturas sociais. Entende-se também que essa elevação da qualificação preconiza a formação de um sujeito multifuncional, polivalente, com várias competências²⁴ e adequado à multifunção.

Outro ponto que requer análise: quando o PL 4.592 foi apresentado, a LDB nº 9.394, já estava em discussão no Congresso e ainda não configurava como lei, fato que ocorreu no ano de 1996. No entanto, já estavam sendo construídas desde os anos de 1980 as bases para que as políticas públicas no campo educacional ocorressem visando atender à lógica do capital determinada pelos países centrais e disseminada mundialmente. No caso do Brasil, políticas delineadas com vistas a manter a posição de país periférico e subordinado. Algumas recomendações também entraram na lista do relator que elaborou o parecer do referido projeto: a definição da natureza institucional da universidade aberta que estava sendo proposta; a definição clara dos objetivos desta visando a delimitação dos mesmos; a não indução de haver uma substituição do ensino presencial pelo ensino à distância; os cursos a serem ofertados (excluindo os de Mestrado e Doutorado); a validade dos diplomas e as responsabilidades acadêmicas. O relator foi o deputado Jorge Hage.

Dentre todas as recomendações feitas no relatório aquela que diz respeito à natureza institucional da universidade está vinculada ao artigo 1º do PL nº 4.592, que declara que a universidade aberta deveria ter sede em Brasília e ser regida pelos Estatutos definidos pelo

²³ Expressão extraída do item Sinopse, do Projeto de Lei nº 4592.

²⁴ Ao tratarmos do termo competências podemos fazer uma alusão à Teoria do Capital Humano que visa a formação do indivíduo adequado ao mercado, com competências, habilidades e atitudes adequadas a torná-lo preparado para buscar no mercado de trabalho uma posição de destaque. Trata-se de uma teoria que corrobora com a lógica capital em tempos de neoliberalismo, responsabilizando o indivíduo pela sua condição social.

presidente da República. Entre idas e vindas, após as recomendações feitas, e pela inexistência de apresentação de emendas, no ano de 1993²⁵, o PL foi arquivado.

A apresentação destas recomendações serve de embasamento para que o leitor entenda que a Universidade Aberta do Brasil, ou, melhor dizendo, o Sistema Universidade Aberta do Brasil implementado no ano de 2006 trouxe em seu bojo muitas diretrizes discutidas nas décadas anteriores. Disso podemos aferir que o projeto de criação e implementação de uma universidade aberta no país não foi novidade no campo educacional, mas sim, um projeto que deu continuidade a diretrizes já elaboradas e que não encontraram em momentos anteriores, um ambiente favorável para sua consolidação.

Em 1989 tivemos no Brasil as primeiras eleições diretas para Presidente da República e, no mês de março do ano de 1990, assume a presidência – Fernando Collor de Mello (1990-1992). Adepto da ‘modernidade’, Collor passava a imagem da mudança e do desenvolvimento que o país precisava naquele momento, atendendo, porém, à prerrogativa da abertura da economia do país ao capital estrangeiro. No tocante às políticas sociais, estas deveriam ser reformuladas buscando uma menor burocratização para sua execução. Sob a égide do neoliberalismo

Realizam-se a desregulamentação das atividades econômicas pelo Estado, a privatização das organizações e instituições governamentais relativas à habitação, aos transportes, à educação, à saúde e à previdência. O poder estatal é liberado de todo e qualquer empreendimento econômico ou social que possa interessar ao capital privado nacional e transnacional. Trata-se de criar o “Estado mínimo”, que apenas estabelece e fiscaliza as regras do jogo econômico, mas não joga. Tudo isto baseado no suposto de que a gestão pública ou estatal de atividades direta e indiretamente econômicas é pouco eficaz, ou simplesmente ineficaz. (IANNI, 1998, p. 28).

No campo educacional, no governo Collor, o MEC se ocupou da elaboração de políticas que valorizavam os princípios da eficiência, da eficácia e, cujas diretrizes pautavam pela descentralização. Segundo Saviani (2018, p. 295): “A política educacional do governo Collor resumiu-se a arbitrar sobre os preços das mensalidades das escolas privadas.”

Collor governou o país por dois anos e foi destituído por um processo de *impeachment*, assumindo o governo, seu vice Itamar Franco (1992-1994). No governo de

²⁵ Neste ano o presidente da república era Itamar Franco cujo governo teve início após o impeachment do presidente Fernando Collor de Mello (1990-1992). O período compreendido pelo governo Itamar Franco foi de dezembro de 1992 a dezembro de 1994. Após esse período, assume a presidência Fernando Henrique Cardoso – FHC, que foi Ministro da Fazenda do governo de Itamar Franco.

Itamar Franco merece destaque, no contexto econômico, o Plano Real. O referido plano era orientado:

[...] para a contenção dos gastos públicos, aceleração do processo de privatização, controle e demanda através do aumento de juros e abertura às exportações, o que provocaria a queda dos preços internos. Em termos de médio e longo prazos, o Plano aponta no sentido da **continuidade do processo de abertura econômica do país e de medidas visando o apoio à modernização das empresas nacionais**. (VIEIRA, 2000, p.116, grifo nosso).

Durante o governo de Itamar Franco foi lançado, em 1993, o Plano Decenal “Educação para Todos” inspirado na Declaração “Educação para Todos” da Conferência de Jontien, Tailândia, de 1991.” Merece destaque ainda o fechamento do Conselho Federal de Educação e a criação do Conselho Nacional de Educação. Tal conselho passou a elaborar as políticas públicas no campo educacional. (SAVIANI, 2018, p. 285).

O Estado mediante as mudanças preconizadas por um contexto neoliberal assumiu as características de um Estado mínimo, o que viria a se intensificar no governo de Fernando Henrique Cardoso (1995-2002), que governou o país por dois mandatos:

Com a legitimidade política e eleitoral e em um clima de hiperpresidencialismo, Fernando Henrique Cardoso transforma o Brasil no país das reformas e o submete, apesar de suas peculiaridades, ao figurino do capital, desenhado agora pelos organismos multilaterais, com especial destaque para o Banco Mundial. (SILVA JÚNIOR; KATO; SANTOS, 2010, p.44).

No ano de 1995²⁶, especialmente a partir do Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado do Governo de Fernando Henrique Cardoso – FHC, que visava a modernização do aparelho do Estado e contemplava vários setores e serviços, ocorreu uma reconfiguração nas políticas públicas educacionais. O plano determinou, por assim dizer, uma alteração no padrão de intervenção do Estado com o intuito de ‘reorientar’ as políticas públicas, e assim o Estado passou a ser

[...] um Estado gestor voltado para a reprodução do capital e de elaboração de políticas sociais a serem desenvolvidas no âmbito da sociedade civil, ainda que sob seu controle e avaliação. (SILVA JÚNIOR; KATO; SANTOS, 2010, p.44).

²⁶ O Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado do Governo de FHC, está disponível no link indicado nas referências desta tese, no item BRASIL (1995).

A mesma racionalidade atribuída à estrutura do Estado seria a diretriz para a condução das políticas públicas educacionais desde a sua elaboração, passando pela sua implementação e avaliação. A Reforma “[...] definiu uma racionalidade que penetrou profundamente o coração do Estado no que diz respeito à sua estrutura, atuação, elaboração, implementação e avaliação de políticas públicas em todos os campos, inclusive na **educação superior**.” (MANCEBO; VALE; MARTINS, 2015, p. 32, grifo nosso).

Diante disso, a educação passou a ser delineada como uma política pública que, desde a sua elaboração pretendia atender aos mesmos propósitos aplicados ao processo produtivo.²⁷ Eficiência e eficácia seriam, pois, as condições para que o progresso ocorresse e transformasse o país em um país desenvolvido e adequado (ou ajustado?) à ordem mundial global. Assim, na referida década de 1990:

No âmbito da educação, constata-se a ocorrência da ênfase no “básico” e no “para todos” como política educacional, ao invés de políticas sociais e educacionais abrangentes. Este fato expressa o princípio da “não diferenciação” presente na proposta da escola no atual momento histórico, que é caracterizado pela recomposição da atividade dividida e pela necessidade de um trabalhador polivalente, multifuncional e versátil. (NORONHA, 2014, p. 67).

O cenário educacional brasileiro, em geral, reflete, pois, um quadro que denota um processo pautado pelas diretrizes de ações para a elaboração de políticas públicas, que têm como referência, os países centrais. As mudanças ocorridas aqui visivelmente consubstanciam os mecanismos de elaboração de políticas públicas dos países centrais ocorridos em décadas anteriores e que aqui chegaram (e chegam) mais tardiamente. Assim

No Brasil, a partir dos anos de 1990, a tendência à diversificação do sistema de Educação Superior não parou de se aprofundar, embalada no discurso ideológico de que o “modelo único” de universidade fracassou por seu alto custo, sua baixa eficiência, sua “natural” distância do mercado. Assim, atualmente, pode-se verificar, além da diversificação dos tipos institucionais, a diversificação das modalidades terminais (diplomas e certificados), de cursos e programas nas diferentes modalidades; a diversificação e diferenciação, ainda, no tocante à adoção de formatos e modalidades diferentes na organização institucional e acadêmica, **com cursos de ensino superior que visam a formar profissionais para atender a campos específicos do mercado de trabalho**, com formato compacto e duração média menor que a dos cursos de graduação tradicionais (sequenciais, por

²⁷ Sob o neoliberalismo tais princípios constituem a prerrogativa do processo produtivo e são aplicados à educação que, por seu turno é delineada com vistas a atender ao capital.

exemplo), dentre outras possibilidades (MANCEBO, 2016, p. 648, grifo nosso).

Educação a Distância e a instituição da universidade aberta vislumbrada na década de 1970 seriam, pois, elementos que coexistiriam e estariam a serviço do desenvolvimento econômico e social do país, tal como foi feito anos mais tarde. Primeiramente, na década de 1990 com a Reforma do Aparelho do Estado elaborada pelo ministro Bresser Pereira no ano de 1995, no Governo de FHC, que ‘arrumou’ o terreno para que os rumos da política educacional brasileira adquirissem um contorno de cunho gerencial com vistas a atender o mercado neoliberal; daí, em 1996, reconhece-se a Educação a Distância como modalidade educativa amparada por lei. Dessa perspectiva Dourado (2008) considera que a ênfase na modalidade EaD estaria, a partir da segunda metade da década de 1990, articulada com a expansão do Ensino Superior, com vistas a atender, primeiramente a formação de professores. Para Silva Júnior, Kato e Santos: “As políticas de formação de professores por meio da EaD parecem seguir a mesma matriz teórica, ideológica e política da reforma do Estado e da educação no Brasil.” (SILVA JÚNIOR; KATO; SANTOS, 2010, p. 46).

Contraditoriamente, a EaD passou a ocupar lugar de destaque no cenário brasileiro ao mesmo tempo em que as políticas públicas passaram a ser elaboradas por um Estado cujas características são de intervenção mínima nas políticas sociais. Por quê contraditoriamente? Porque a intenção da EaD em sua *concepção original* de projeto educacional *deveria* (mas não o faz) configurar como uma educação que propiciasse a inclusão e acesso das pessoas ao ensino, e, neste estudo, especialmente ao Ensino Superior. Em outras palavras a EaD seria uma forma de promover a democratização do Ensino Superior. O Estado caracteristicamente neoliberal, se desobrigou de certas responsabilidades e ampliou seu discurso a favor do compartilhamento destas responsabilidades, com outras instâncias, como por exemplo, as empresas de caráter privado. Nesse ínterim:

[...] FHC revelava a consciência clara de que o Estado regulador, protetor do mercado interno, indutor do crescimento econômico, que garantia os direitos sociais e promovia a soberania externa era um obstáculo frontal ao modelo neoliberal. Buscou desarticulá-lo, reduzindo-o ao Estado mínimo, a favor da centralidade do mercado. (SADER, 2013, p. 138).

No ano de 1996 foi criada a Secretaria de Educação a Distância – SEED, órgão vinculado ao MEC. A SEED foi instituída pelo Decreto de nº 1.917 (revogado pelo Decreto nº 5.159/2004), de 27 de maio de 1996, artigo 2º, item g. Quando foi instituída possuía uma

estrutura organizacional que foi revista anos mais tarde e alterada pelo Decreto 5.159, de 28 de julho de 2004 que aprovou a estrutura regimental do MEC²⁸. A SEED, ainda que tivesse sido criada para tratar especificamente da EaD e representar, portanto, um avanço quanto ao tratamento dispensado para esta modalidade de ensino foi ‘incorporada’ pela CAPES anos mais tarde. Para Mill (2012b), a SEED correspondeu a uma mudança na estrutura governamental do MEC que não pode ser descartada. Assim, o autor afirma que:

[...] podemos mencionar a criação de uma secretaria para tratar especificamente da EaD (a Seed) no MEC, a reformulação estrutural pela qual passou a Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes) para atender às novas propostas de formação de professores para a educação básica (o que está diretamente relacionado às práticas de EaD contemporâneas), a criação e o fortalecimento da Associação Brasileira de Educação a Distância (Abed) e da Universidade Virtual Pública do Brasil (Unirede). (MILL, 2012b, p. 31-32).

Em parceria com o Ministério da Educação, a SEED desenvolveu diversas ações, dentre as quais podemos destacar o Programa de Apoio à Pesquisa em EaD – Paped. Este programa contou com recurso da UNESCO e tinha como objetivo o desenvolvimento da educação presencial e a distância, com incentivos à pesquisa para proporcionar “[...] melhoria da qualidade, equidade e eficiência dos sistemas públicos de ensino, pela incorporação didática das novas tecnologias da informação e comunicação.” (BRASIL, 2010).

Em 1996, a LDB nº 9.394, de 20 de dezembro do referido ano, traz explicitamente em seu texto a oficialização da Educação a Distância, ou se preferir, o reconhecimento legal da EaD na educação formal e em todos os níveis de ensino. Essa lei foi sancionada por Fernando Henrique Cardoso e trouxe menções explícitas à EaD em alguns de seus artigos. Tem destaque o artigo de nº 80, no item “Das disposições gerais”, o seguinte texto:

Art. 80. O Poder Público incentivará o desenvolvimento e a veiculação de programas de ensino a distância, em todos os níveis e modalidades de ensino, e de educação continuada.

§ 1º A educação a distância, organizada com **abertura e regime especiais**, será oferecida por instituições especificamente credenciadas pela União.

§ 2º A União regulamentará os requisitos para a realização de exames e registro de diploma relativos a cursos de educação a distância.

§ 3º As **normas para produção, controle e avaliação de programas de educação a distância e a autorização para sua implementação**, caberão aos respectivos sistemas de ensino, podendo haver cooperação e integração entre os diferentes sistemas.

²⁸ Essa informação está disponível na página do MEC, no site da Secretaria de Educação a Distância.

- § 4º A educação a distância gozará de tratamento diferenciado, que incluirá:
- I - custos de transmissão reduzidos em canais comerciais de radiodifusão sonora e de sons e imagens e em outros meios de comunicação que sejam explorados mediante autorização, concessão ou permissão do poder público;
 - II - concessão de canais com finalidades exclusivamente educativas;
 - III - reserva de tempo mínimo, sem ônus para o Poder Público, pelos concessionários de canais comerciais. (BRASIL, 1996, grifo nosso).

Considerado como um avanço, esse incentivo ao desenvolvimento da EaD no país, requer uma reflexão quando se trata da abertura e regime de oferta da modalidade. Enquanto a União é responsável pelo credenciamento das instituições que ofertarão cursos a distância, as normas admitem para produção, controle e avaliação de programas, a integração e a cooperação entre diferentes sistemas de ensino. O fato é que, as diferenças ocasionam um movimento de caráter duplo: ao mesmo tempo em que podem possibilitar as trocas de experiências, podem dificultar o acompanhamento e avaliação das práticas, o que reflete na qualidade da educação oferecida. Enquanto um padrão é estabelecido como uma boa prática para uma região do país, por exemplo, para outra região pode ser insuficiente ou não contemplar as demandas daquela região.

No 4º artigo que estabelece que a EaD gozará de tratamento diferenciado temos, segundo nosso entendimento, um aspecto de caráter um tanto quanto contraditório, haja vista que, se a ideia a priori é estabelecer uma integração da EaD ao sistema educacional de ensino do país, a prerrogativa de tratamento diferenciado traz consigo uma ‘desarticulação’ com o todo. Além do mais coloca-se em pauta a questão do financiamento da EaD pois, a todo momento aparecem expressões do tipo “custos reduzidos”, “sem ônus” e outros. Cabe atentar para o fato de que, trata-se de mais uma forma de educar a ser realizada com pouco gasto, ou seja, assim como a educação de modo geral cujos investimentos são reduzidos, a EaD acompanharia a mesma situação, não onerando os cofres públicos. Sabemos que o acesso do público aos canais de transmissão, acesso à radiodifusão, em um país de dimensões gigantescas, difere em quantidade e qualidade. Coloca-se, pois, um empecilho que deveria ser ‘resolvido’ antes mesmo de se pensar na implantação da EaD. Nesse contexto, corroboramos com as ideias de Kato, Santos e Martins que nos dizem que:

[...] parece plausível afirmar que a EaD, amparada por mecanismos legais, políticos e ideológicos, tende a legitimar um novo paradigma de políticas públicas, por meio de um sistema de ensino estratificado, que dissemina sua oferta nos sistemas público e privado. A diversificação de sua oferta traz uma série de consequências que atingem significativamente o ensino superior. (KATO; SANTOS; MARTINS, 2010, p. 17).

O fator ainda mais importante a ser destacado é a questão das modificações pelas quais passou a Educação Superior frente às estratégias do capital intensificadas num governo neoliberal. Assim, o setor educacional:

É pressionado a atender às exigências internacionais de conhecimento e tecnologia, com previsão de reformas administrativas e pedagógicas em seu sistema. Essas exigências expressas num movimento internacional que propõe, como solução para os problemas educacionais dos países periféricos, a educação superior enquanto um lócus de acumulação e expansão do capital, um setor não exclusivo do Estado, de acordo com as recomendações do Banco Mundial. (LIMA, 2000, p. 23).

A discussão até aqui realizada já assinala para o que, posteriormente, dez anos mais tarde, se tornaria o Sistema UAB, caracterizado por ser uma política pública de articulação que depende do regime de colaboração (que requer, pois, uma integração e regulamentação).

Em 10 de fevereiro de 1998, o artigo 80 da LDB 9.394/96 foi regulamentado pelo Decreto nº 2.494, trazendo o conceito legal para a Educação a Distância, em seu artigo 1º:

Art. 1º Educação a distância é uma forma de ensino que possibilita a autoaprendizagem, com a mediação de recursos didáticos sistematicamente organizados, apresentados em diferentes suportes de informação, utilizados isoladamente ou combinados, e veiculados pelos diversos meios de comunicação.

Parágrafo único. Os cursos ministrados sob a forma de educação a distância serão organizados em regime especial, com flexibilidade de requisitos para admissão, horário e duração, sem prejuízo, quando for o caso, dos objetivos e das diretrizes curriculares fixadas nacionalmente. (BRASIL, 1998a).

A leitura do fragmento acima permite inferir que, uma das premissas da EaD encontra-se na ênfase da metodologia utilizada para sua realização. Isso ocorre produzindo um efeito no processo educativo que não possibilita que haja uma formação ampla, ou seja, uma formação do indivíduo na sua totalidade. Trata-se mais de uma forma de democratizar a educação de forma precária, pois, ao mesmo tempo em que promove o acesso de pessoas ao Ensino Superior (nosso foco), o faz de maneira precária pois, não considera aspectos tais como as diferenças regionais do país e, além disso, não viabiliza uma reforma de cunho estrutural na educação que viabilize romper com a lógica do capital. Trata-se de uma democratização nos moldes neoliberais, que visa a atender uma demanda temporariamente para amenizar um problema. Entende-se, no entanto, que a contradição se faz presente e: “A

consolidação de tal modelo de educação parece mais legitimar as desigualdades sociais do que amenizá-las, a despeito dos discursos democratizantes empreendidos por seus idealizadores.” (KATO; SANTOS; MARTINS, 2010, p.17).

No tocante ao credenciamento das instituições que estariam aptas a ofertar cursos a distância, convém destacar que a competência para tal credenciamento caberia ao Ministro de Estado da Educação e do Desporto. Então, no Decreto nº 2.494, os artigos 11 e 12 da LDB 9.394/96 são contemplados como segue:

Art. 11º Fica delegada competência ao Ministro de Estado da Educação e do Desporto, em conformidade ao estabelecimento nos art. 11 e 12 do Decreto-Lei nº 200 de 25 de fevereiro de 1967, para promover os atos de credenciamento de que trata o § 1º do art. 80 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, das Instituições vinculadas ao sistema federal de ensino e das Instituições de educação profissional e de ensino superior dos demais sistemas.

Art. 12º Fica delegada competência às autoridades integrantes dos demais sistemas de ensino de que trata o art. 80 da Lei 9.394, para promover os atos de credenciamento de Instituições localizadas no âmbito de suas respectivas atribuições, para oferta de cursos a distância dirigidos à educação de jovens e adultos e ensino médio. (BRASIL, 1998a).

Pode-se dizer, no entanto, que pelo Decreto nº 2.561/98 (Brasil, 1998b) uma sutil mudança foi realizada na redação dos referidos artigos 11 e 12. Na nova redação do artigo 11, quando trata das instituições que podem ofertar cursos na modalidade a distância, foi acrescentada a expressão “[...] *em nível tecnológico*”, o que ampliou as possibilidades de credenciamento. No artigo 12, foi acrescentada a expressão “[...] *e educação profissional de nível técnico*”, tal ‘acréscimo’ segundo nosso entendimento visa a atender as prerrogativas do que se entende por educação num estado de cunho neoliberal. Ao ampliar as possibilidades de oferta educacional que contemple uma formação visando atender o mercado de trabalho, o Estado vai se ‘desobrigando’ mais e mais pela garantia dos serviços tidos como direitos sociais, tal como é a educação. Corresponde a dizer que, na busca de formação de pessoas qualificadas para o mercado de trabalho, os cursos em nível tecnológico correspondem aos cursos que estão em conformidade com as propostas das políticas educacionais neoliberais de qualificação e ampliação de acesso dos brasileiros ao Ensino Superior. Esse acesso, porém, corresponde a uma estratégia do capital para adequar a educação aos seus propósitos. Ao promover o acesso ao Ensino Superior, o Estado é visto como agente que democratiza o ensino, antes restrito a uma grande parcela da população. No entanto, esse acesso corresponde a uma oferta de oportunidade ao indivíduo que, caso não aproveite tal oportunidade, não

conseguirá, por exemplo, melhores condições de empregabilidade. O que queremos dizer com isso? A elaboração de políticas públicas num cenário neoliberal acompanha uma lógica que valoriza o individualismo e a competitividade, ou seja, ao ofertar mais vagas, o Estado se desobriga da garantia de outros direitos sociais ao indivíduo. A ideia é que, se a oportunidade não foi aproveitada pelo indivíduo, caberá somente a ele a responsabilidade pelo seu insucesso futuro. Além disso, o financiamento da educação não é prioridade no país, o que corresponde a dizer que a democratização ocorre de forma precária dada a descontinuidade de investimentos no campo educacional.

O Decreto nº 2.494 apresenta, pois, um detalhamento maior quanto comparado com o artigo 80 da LDB/96. As especificidades quanto aos atos de credenciamento ficaram, de certa forma, mais explícitas. Há que se dizer que, a proposta de cursos na modalidade a distância deveria seguir especificidades dispostas na lei que foi elaborada num contexto político, econômico, social e cultural diferente daquele que no qual ela passaria a existir de fato. Nesse contexto, ressalta Saviani (2010, p. 430): “A educação passa a ser entendida como um investimento em **capital humano individual**²⁹ que habilita as pessoas para a competição pelos empregos disponíveis. ”

Em linhas gerais o que se pôde constatar quando analisado o Decreto nº 2.561/98 que se refere à EaD, após seu reconhecimento na LDB nº 9.394 de 1996, é que a preocupação maior dos responsáveis por elaborar as políticas públicas educacionais para a modalidade era aproximar ao máximo possível, as práticas da EaD com as práticas do ensino tradicional ou presencial. Desse modo

A regulamentação foi, no mínimo, cautelosa e deixou para as *calendas gregas*³⁰ um dos parágrafos do artigo 80 da LDB, referente ao tratamento diferenciado para a EaD, bem como a espinhosa questão do mestrado e do doutorado, novidade no Brasil, mas não no exterior. Estatuiu, ainda, uma talvez **receosa equiparação entre a educação presencial e a distância**, tanto que a avaliação do rendimento dos alunos ficou condicionada à realização de exames presenciais. Também procurou conciliar o credenciamento institucional pela União e a autoridade dos demais sistemas de ensino, nos seus respectivos âmbitos. (GOMES, 2009, p. 22, grifo nosso).

Mas realizando uma análise mais profunda, quando se compreende estas funções que cabem a diferentes sistemas de ensino há que se dizer que a legislação não deixa claro

²⁹ A ideia da individualidade, da competitividade do mercado de trabalho sendo direcionada para a educação.

³⁰ Calendas gregas: expressão utilizada pelos romanos que significa uma “data que não existia”. Segundo o dicionário Aurélio online, a definição de calendas gregas corresponde a “nunca”.

diversos aspectos que tratam dentre outros, das modificações necessárias pelas quais as instituições que ofertariam cursos a distância, deveriam passar. Isso porque, para uma instituição ofertar cursos na modalidade à distância, não basta apenas realizar uma ‘adaptação’ do ensino presencial. É necessário realizar mudanças de cunho institucional que demandam um comprometimento com o projeto político pedagógico, com o envolvimento da comunidade acadêmica, e, ainda, com a existência de possíveis imprevistos no decorrer dos cursos. Se o credenciamento das instituições fica restrito ao âmbito destas, a dificuldade de integração entre os sistemas aparece como um entrave à solidez dos projetos. Por outro lado, poderia funcionar como uma troca de experiências de modelos de EaD. No entanto, a ideia era do gasto mínimo, assim como do Estado mínimo. O investimento e os recursos necessários para a implantação de cursos a distância são grandes e não caberiam por assim dizer no orçamento do governo que não prioriza os gastos com educação. Além disso a Educação Superior neste contexto neoliberal é entendida como um serviço público que pode ser ofertado tanto por instituições privadas quanto por instituições públicas. Ao tratar desse aspecto há que se fazer uma alusão à abertura do campo educacional ao mercado privado, fato ocorrido em grande escala na década em questão e parte integrante da reforma em vigor.

Esta intensa reconfiguração da Educação Superior Brasileira estará fundamentada na Contra-Reforma do Estado brasileiro conduzida pelo Governo Cardoso através da qual a educação superior passará a ser identificada como uma atividade pública não estatal, portanto, um serviço prestado por IES públicas e privadas, o que justificaria, segundo o governo, o financiamento público (direto ou indireto) para as IES privadas e o financiamento privado para as IES públicas. Neste contexto o financiamento público para as IES públicas seria efetivado a partir do estabelecimento de contratos de gestão. (SGUISSARD; SILVA JÚNIOR, 1999).

Vale mencionar, pois, que a expansão do acesso ao Ensino Superior esteve associada, a partir dos anos de 1990, à ação do setor privado na área educacional. Isso contribui para o entendimento do que venha a ser a formulação de política pública de cunho neoliberal proposta inicialmente nos países centrais e intensificada no Brasil (país periférico) na década em questão, quando as políticas passaram a ser delineadas em maior grau pelos organismos internacionais.

Posteriormente, ainda no governo FHC, foi aprovado o Plano Nacional de Educação – PNE (2001-2010) que trouxe estratégias, objetivos e metas específicos para a EaD. Disso decorre que, no período que compreende os anos de 1996 a 2005:

Além do avanço na legislação, a EaD passa a ser considerada nesse período, como estratégia para melhoria da qualidade (e quantidade) da formação do cidadão brasileiro. Um bom exemplo dessa estratégia é o Plano Nacional de Educação (PNE, aprovado pela Lei 10.172/2001), que vigorou de 2001 a 2010 (BRASIL, 2001) (MILL, 2016, p. 436).

Merece destaque no PNE aprovado pela Lei nº 10.172, de 9 de janeiro de 2001, o item 6 que trata exclusivamente da Educação a Distância – EaD e das Tecnologias Educacionais considerando que:

Ao introduzir novas concepções de tempo e espaço na educação, a educação a distância tem função estratégica: contribuiu para o surgimento de modificações significativas na instituição escolar e influi nas decisões a serem tomadas pelos dirigentes políticos e pela sociedade civil na definição das prioridades educacionais. (BRASIL, 2001, p. 46).

Esse amparo legal pode ser entendido como um reconhecimento de que, a EaD uma vez estando na pauta governamental de uma política pública educacional com vistas a atender metas e objetivos de um plano maior, tenha adquirido caráter democratizante e as condições necessárias para torná-la indispensável para a continuidade de projetos cujas dimensões extrapolariam aqueles preconizados pela LDB nº 9.394/96.

Neste PNE supracitado estão dispostos vários objetivos e metas a serem alcançados num período de 10 anos. Através da leitura atenta do documento, observa-se a necessidade em que a União esteja comprometida com tais objetivos e metas, além do que, a cooperação entre a União, estados e municípios é elemento bastante enfatizado, tal como já preconizado na Constituição Federal de 1988. O Ensino Superior ou o acesso a este nível de ensino é contemplado com a ampliação de instituições de ensino mais diversificadas, leia-se, maior número de universidades credenciadas, sejam públicas ou privadas, dada a maior flexibilidade condizente com um Estado mínimo. Assim:

O PNE, aprovado em 2001, mostra claramente os interesses de universalização da educação via parcerias público-privado. [...] A reforma do aparelho do Estado deu constitucionalidade a essa contradição ao criar a dimensão estatal-mercantil e possibilitar processos, convênios, contratos e a criação de instituições de natureza estatal, mas redigidas pelo direito privado. É neste contexto que se expande a EaD, de modo a estreitar a aproximação entre os interesses do governo, da iniciativa privada e do sistema produtivo. (KATO; SANTOS; MARTINS, 2010, p. 18).

Ao introduzir na lei elementos que valorizam a cooperação entre a União e outros entes federados, a configuração da universidade aberta enquanto sistema, já aparecia na pauta das políticas educacionais. Mas acredita-se que, essa cooperação não tenha conseguido ao longo do tempo, atingir seus objetivos.

Pode-se compreender melhor a afirmação anterior ao se considerar que quando uma política pública é elaborada e essa depende de uma ‘parceria’ entre diferentes instâncias governamentais, não adquire a base necessária para que se concretize, torna-se em muitos casos, refém da morosidade das ações, desvios de verbas que seriam destinadas aos projetos do governo, dentre outros. E, tal prática é desvelada sobre a forma de uma democratização precarizada ocorrendo, pois, sem promover uma mudança de cunho estrutural no campo educacional. Trata-se, em síntese, de uma estratégia de democratização de um Estado tipicamente neoliberal, um Estado mínimo.

Cabe elucidar alguns objetivos e metas presentes no PNE. Em primeiro lugar, e aparecendo como primeiro objetivo tem-se que: “1. A União deverá estabelecer, dentro de um ano, normas para credenciamento das instituições que ministram cursos a distância.” (BRASIL, 2001, p. 45). Enquanto no Decreto nº 2.561/98 havia menção ao credenciamento, agora no PNE, estabelece-se um prazo para a elaboração das normas de credenciamento.

Mais alguns objetivos e metas relacionados ao Ensino Superior merecem atenção:

11. Iniciar, logo após a aprovação do Plano, a oferta de cursos a distância, em nível superior, especialmente na área de formação de professores para a educação básica. **³¹
12. Ampliar, gradualmente, a oferta de formação a distância em nível superior para todas as áreas, incentivando a participação das universidades e das demais instituições de educação superior credenciadas. **
13. Incentivar, especialmente nas universidades, a formação de recursos humanos para educação a distância. **
14. Apoiar financeira e institucionalmente a pesquisa na área de educação a distância. ** (BRASIL, 2001, p. 46)³².

É possível perceber a preocupação e intenção primordiais para a oferta de cursos a distância, em nível superior, qual seria: a formação de professores para a educação básica. Formação que historicamente foi relegada à segundo plano e, que, dada a necessidade de resposta a uma demanda não suprida, entra na política pública como uma ação em caráter de

³¹ As presenças dos dois asteriscos no final dos objetivos apresentados correspondem no texto original a: ** = é exigida a colaboração da União.

³² O Plano Nacional de Educação encontra-se disponível no endereço eletrônico apresentado nas referências deste trabalho.

urgência e, ainda mais preocupante, de caráter experimental. Estes objetivos e metas, no entanto, aparecem de forma um tanto quanto vaga, pois, não estabelecem claramente o *modus operandi*. Mas vale recuar no documento, para o item anterior aos objetivos e metas pretendidos com a EaD. No item 6.2 do PNE, que trata das Diretrizes relativas à EaD, lê-se:

A Lei de Diretrizes e Bases considera a educação a distância como um importante instrumento de formação e capacitação de professores em serviço. Numa visão prospectiva, de prazo razoavelmente curto, é preciso aproveitar melhor a competência existente no ensino superior presencial para institucionalizar a oferta de cursos de graduação e **iniciar um projeto de universidade aberta** que dinamize o processo de formação de profissionais qualificados, de forma a atender as demandas da sociedade brasileira. (BRASIL, 2001, p.45).

Na tentativa de traduzir o que está disposto na diretriz citada, quando se lê “*aproveitar melhor a competência existente no ensino superior presencial para institucionalizar a oferta de cursos de graduação*”, pode-se dizer que, a indicação é que a experiência acumulada no ensino presencial seja ‘transferida’, por assim dizer, para a EaD. Fica a reflexão, pois, novamente entra em questão o fato de que, ao mesmo tempo que a lei apregoa as necessidades de mudanças significativas na instituição escolar propiciadas pela EaD, aponta para o aproveitamento do modelo de ensino superior presencial já existente. Será que se pretendia mesmo uma mudança, ou as intenções seriam voltadas para uma mera experiência a curto prazo, temporária, na tentativa de atender as demandas do mercado neoliberal? Nesse sentido, cabe ressaltar que:

O PNE, apesar de apresentar metas de amplo alcance, indicando grandes desafios para a melhoria da educação nacional, configurou-se como plano formal, marcado pela **ausência de mecanismos concretos de financiamento**. Outro aspecto a ser realçado refere-se à dinâmica global de planejamento adotada, em que não se efetivou a organicidade orçamentária para dar concretude às metas do PNE, na medida em que o Plano não foi levado em conta no processo de elaboração do Plano Plurianual (PPA) e de suas revisões. (DOURADO, 2010, p.684-685, grifo nosso).

As reformas preconizadas nas políticas públicas sociais, no caso a educacional, não pretendem uma mudança de cunho estrutural, apenas de cunho formal. Não são realizadas com vistas a atender de forma mais expressiva a um direito do indivíduo, de uma formação integral. Tais reformas visam não se contraporem a uma lógica já estabelecida, qual seria, a lógica reprodutiva do capital. Percebe-se novamente que existem entraves quando está em pauta a questão do financiamento para colocar em prática as políticas públicas no campo

educacional. As propostas são encobertas por uma utopia dado o distanciamento que ocorre entre a elaboração de uma lei e a sua concretização. A pesquisa bibliográfica e documental realizada permitiu perceber que a Educação está sempre à espera das migalhas ou de uma ‘sobra’ que, por ventura possa advir de outros projetos tidos como prioritários, na agenda governamental, projetos de outros setores mais importantes para a busca de uma alavancagem no desenvolvimento econômico que, paradoxalmente requer o aumento do endividamento do país e da dependência do capital estrangeiro. A concretude das metas ambiciosas do PNE estaria comprometida pois, dependia de questões orçamentárias não previstas na elaboração do planejamento orçamentário da União. E, além do mais, é clara a necessidade do apoio acadêmico institucional de universidades públicas de renome para que a EaD pudesse se consolidar no cenário educacional brasileiro.

Em síntese, as bases para a implementação de uma universidade aberta no Brasil estavam expressas legalmente uma vez que apareciam como uma das metas de ampliação do acesso ao Ensino Superior. Esse projeto foi consolidado já no governo de Luiz Inácio Lula da Silva, no ano de 2005³³.

Marilena Chauí (2003) apresenta, em poucas palavras, uma análise sobre a questão da Educação e do seu financiamento, quando afirma que:

Se quisermos tomar a universidade pública por uma nova perspectiva, precisamos começar exigindo, antes de tudo, que o Estado não tome a educação pelo prisma do gasto público e sim como investimento social e político, o que só é possível se a educação for considerada um direito e não um privilégio, nem um serviço. (CHAUI, 2003, p.11).

Nesse sentido, vale ressaltar que:

Há que romper o círculo vicioso por algum ponto. E o ponto básico é o dos investimentos. É necessário, pois, tomar a decisão histórica de definir a educação como prioridade social e política número 1, passando a investir imediata e fortemente na construção e consolidação de um amplo sistema nacional de educação. (SAVIANI, 2004, p. 4).

A Educação a Distância segundo o quadro até aqui delineado foi regulamentada na segunda metade da década de 1990, no século XX. Encontrou as condições materiais necessárias para sua regulamentação neste momento em decorrência da intensificação das políticas de cunho neoliberal do governo de FHC. Em linhas gerais, para que a EaD se

³³ No próximo capítulo são apresentados todos os detalhes de constituição do Sistema Universidade Aberta do Brasil – UAB.

consolidasse no campo educacional foi preciso contar com o suporte acadêmico e institucional de universidades públicas sólidas e, teve como importante elemento definidor de diretrizes e metas para sua consolidação, o Plano Nacional de Educação, aprovado no ano de 2001. É preciso salientar que “Quando avaliamos o fetiche em torno da modalidade EaD, não podemos deixar de ratificar que o centro desta política se encontra ancorado num projeto mundial de educação.” (KATO; SANTOS; MARTINS, 2010, p. 20).

As políticas públicas para a Educação a distância elaboradas no governo de FHC apresentaram segundo a análise realizada, uma tentativa de elucidar a questão do aceleramento da escolarização da população com vistas a melhorar a posição do país frente aos países centrais, ou seja, foi uma tentativa de imputar no campo educacional a rapidez das mudanças do mundo econômico que vivenciava a era do capital mundializado³⁴. O discurso acerca do desenvolvimento do país via educação adquire a roupagem requerida pelos organismos internacionais que, ao determinarem as diretrizes para a educação brasileira, fortalecem a lógica do capital, buscando uma formação para o mercado de trabalho em detrimento da formação humana, integral.

Entende-se ainda que, as iniciativas anteriores de implantar práticas de Educação a Distância foram tímidas e não obtiveram respaldo nas políticas públicas por não estar consolidado, ainda, no Brasil, o modelo neoliberal que já estava em vigor nos países centrais. Isso tornou-se uma realidade palpável no governo de FHC, a partir, dentre outros fatores, da Reforma do Aparelho do Estado que repercutiu no campo educacional atribuindo a este o cunho gerencial da máquina administrativa. Assim:

O modelo gerencial estabelece um padrão de organização orientado pelo mercado, ou seja, os serviços prestados são direcionados pela caracterização da eficiência e eficácia. O processo educacional, nesse caso, torna-se secundário, privilegia-se o produto, o que desvia o Estado de sua função tradicional: prestar serviços sociais, com a qualidade social. (LIMA, Antonio B. de; 2008, p. 148).

O capítulo subsequente trata especialmente das ações em prol da criação, implementação e funcionamento do Sistema Universidade Aberta do Brasil, na década de 2000. Tais ações foram concretizadas no governo de Luiz Inácio Lula da Silva, sinalizando para uma continuidade das políticas públicas de cunho neoliberal intensificadas no governo FHC.

³⁴ Denominação atribuída por François Chesnais que trata o capital mundializado como aquele de acumulação com dominância financeira.

4 O SISTEMA UNIVERSIDADE ABERTA DO BRASIL (UAB): A DEMOCRATIZAÇÃO NEOLIBERAL NO CAMPO EDUCACIONAL

As políticas públicas voltadas para a Educação a Distância na década de 2000 tiveram expressiva importância. Nas décadas anteriores, especialmente na década de 1970 foram realizadas algumas tentativas de implantação de uma universidade aberta no Brasil e tais tentativas não se tornaram realidade. No momento em que os projetos de lei foram apresentados, o modelo inspirador foi a Open University - a universidade aberta criada na Inglaterra no final dos anos de 1960 e início dos anos de 1970. Os referidos projetos foram arquivados conforme foi apresentado no capítulo anterior deste trabalho.

Nas décadas de 1970 e 1980 pode-se dizer que a implantação de uma universidade aberta no Brasil não ocorreu devido à impossibilidade de alinhar os interesses da política educacional da época que visava, além da preparação técnica, a transmissão dos valores e ideais típicos de um governo militar. Além disso o desenvolvimento tecnológico existente no país, não viabilizaria a implantação de uma universidade aberta naquele momento, segundo os responsáveis pela elaboração de políticas públicas educacionais do período em questão. Em outras palavras o ajuste educacional deveria estar alinhado ao projeto de desenvolvimento econômico da nação. Na década de 1980, especialmente, houve um processo de redemocratização do Brasil e, ao mesmo tempo ocorreram várias mudanças que sinalizavam para o início do processo de reestruturação produtiva do país, processo este ocorrido nos países centrais na década anterior. Essa reestruturação produtiva teve reflexos no campo educacional e, apesar de ainda conter elementos dos modelos fordistas, flertava com o modelo toyotista de produção, caracterizado pela formação flexível e multifuncional dos indivíduos.

Na década de 1990 no governo de Fernando Henrique Cardoso – FHC as bases que dariam sustentação para a criação do Sistema Universidade Aberta do Brasil – UAB foram especialmente a LDB nº 9.394 e o Plano Nacional de Educação – PNE (2001-2010). O PNE pode ser entendido como uma diretriz para o campo educacional cujas metas vislumbravam a utilização da EaD nos diversos níveis de ensino com vistas a melhorar a escolarização dos brasileiros, com especial ênfase na formação de professores para a educação básica e expansão de vagas no Ensino Superior.

Importante retomar o fato de que, na referida década de 1990 foram intensificadas as políticas públicas de cunho neoliberal no governo de FHC, tendo destaque a Reforma do Aparelho do Estado destinada a transformar o Estado regulador em um Estado gerencial, o

Estado mínimo compatível com o neoliberalismo. O Estado mínimo segundo Ianni (1998) é aquele cujo papel está restrito ao estabelecimento e fiscalização das regras do jogo econômico pois, a gestão pública é considerada ineficaz. A racionalidade foi aplicada em todas as searas das políticas públicas, e destacamos nesta pesquisa, as políticas públicas no campo educacional. O mandato de FHC terminou no ano de 2002 e, após um processo eleitoral, assume a presidência Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010).

As expectativas do povo brasileiro com relação ao governo de Lula eram grandes, por se tratar de um cidadão cuja história de vida, de trabalhador, se assemelhava com a história de milhões de brasileiros e cuja proposta de governo trazia em sua formulação, elementos que valorizavam as políticas sociais.

4.1 O Governo Lula (2003-2010) e a política pública educacional com foco na EaD

No ano de 2002 foi apresentado o programa do Governo Lula para a área da Educação, denominado “*Uma escola do tamanho do Brasil*”. O documento composto de 29 páginas apresentava as propostas da Coligação Lula Presidente (PT, Pcdob, PL, PMN, PCB) para expressar a prioridade que teria a política educacional no governo em questão. Na Introdução do referido programa tínhamos a seguinte frase:

É preciso romper a lógica vigente segundo a qual aos mais pobres estão reservadas as vagas em escolas públicas despreparadas, durante a educação básica, e o acesso a faculdades e **universidades pagas de baixo nível**, enquanto à elite destinam-se as escolas privadas de qualidade, capazes de preparar alunos aptos a ganhar, nos vestibulares, as melhores vagas na Universidade pública brasileira, onde se concentra o ensino superior de mais alto nível. (BRASIL, 2002, grifo nosso).³⁵

Segundo a proposta do plano para a educação do Governo Lula é possível aferir que a população mais pobre não teria acesso às universidades públicas de qualidade por não ter uma escola pública no nível básico que a preparasse para esta universidade. E, assim, o despreparo torna-se um aspecto que conduz os pobres a acessarem somente as universidades pagas e de baixa qualidade. No entanto, a revisão bibliográfica permite afirmar que é contraditório o fato de que, ao promoverem uma Reforma do Ensino Superior brasileiro, e incentivarem a parceria

³⁵ O programa de governo para a Educação do governo Lula – **Uma escola do tamanho do Brasil**, encontra-se disponível na página de publicações de documentos de acesso público, no site do domínio público.

público privada, a preocupação não esteja na qualidade das universidades privadas. Trata-se, pois, de uma forma de democratizar a educação superior sob a lógica do sistema neoliberal. Programas de financiamento educacional são lançados com o intuito de facilitar por assim dizer, o acesso ao ensino superior, ao invés de investirem mais recursos em educação pública.

Cabe, neste ponto, uma outra análise sobre o fragmento destacado acima. Uma proposta de fato inclusiva está em pauta no programa pois, ao pretender romper com uma lógica há muito tempo vigente, oferece a expectativa de que algo será mudado estruturalmente no país e este algo corresponde a uma melhor igualdade de condições no campo educacional. Além do mais, trata-se de algo diferenciado quando se propõe uma reforma que não se restrinja apenas à formalidade pois, sinaliza para uma distribuição mais equânime que ultrapasse a separação de classes – ‘mais pobres’ e ‘elite’, no âmbito educacional e ofereça possibilidades concretas de igualdade de acesso. A lógica que deve ser rompida decorre, segundo inferência a partir da revisão bibliográfica, do fato de que

Na concepção de educação há muito dominante, os governantes e os governados, assim como os educacionalmente privilegiados (sejam estes indivíduos empregados como educadores ou como administradores no controle das instituições educacionais) e aqueles que têm de ser educados, aparecem em compartimentos separados, quase estanques. (MÉSZAROS, 2008, p. 69).

A separação entre governantes e governados é traduzida em duas formas de educar, uma para a classe dos governantes e outra, para a classe dos governados. A ideia dessa separação é manter a lógica do capital, a separação entre – a classe dominante, ou que detém o capital, e – a classe dominada, que não detém o capital, apenas possui sua força de trabalho. A educação reservada a esta classe dominada é aquela capaz de moldá-la ao sistema, ou melhor dizendo, o que interessa é formar uma mão de obra capacitada para o mercado de trabalho, sem uma preocupação com a formação integral do trabalhador.

Corroborando com esse argumento, o Sistema UAB, ao utilizar a Educação a Distância, reforça a ideia de que:

A EaD põe-se como uma prática instrucional entre diferentes sujeitos, mediada por tecnologias de informação e comunicação com foco no processo de ensino-aprendizagem, num contexto tal em que a objetividade social apresenta um horizonte de possibilidades orientado pela racionalidade mercantil produzida pela mudança nas estruturas sociais, resultando do processo de reformas que se assistiu no país na segunda metade da década de 1990, especialmente as do Estado e as da Educação. Em acréscimo, a mediação feita por meio do ‘barato e acessível sistema tecnológico’, quando

utilizado como instrumento dessa modalidade educacional, reduz as possibilidades dos sujeitos da prática educativa com foco no cognitivo de desenvolverem-se nas mesmas condições sociais. Torna as ações instrucionais a distância instrumentos para uma adaptação do sujeito a sua própria realidade, sem dar-lhe a oportunidade de formar-se para além dos ‘saberes’ (do cognitivo), na troca que se estabelece na prática social no que se refere aos desejos, sentimentos e valores. Isso é, no processo de ensino-aprendizagem, o sujeito parece ser colocado em plano secundário, numa posição passiva sem que tenha a oportunidade de enfrentar o conflito, a contradição, a tensão intrínseca a qualquer processo formativo. (SILVA JÚNIOR; KATO; SANTOS, 2010, p. 50).

A expansão de vagas no Ensino Superior visando, entre outros motivos, atender às metas do Plano Nacional de Educação (2001-2010), tem viés majoritariamente privado haja vista os incentivos de isenção fiscal e outros, fornecidos pelo Estado para tais instituições. É contraditório, no entanto, que no projeto em questão, fique expresso que as medidas propostas “[...] não aumentam o aporte de recursos públicos destinados ao financiamento do setor privado e atendem ao disposto no art. 14 da Lei de Responsabilidade Fiscal.” (BRASIL, 2004, p.6). Tal contexto permite o entendimento de que

As mudanças propostas, assim como as orientações para a reforma da educação superior, têm como eixo central a diversificação das fontes de financiamento, incluindo parcerias público-privadas; preveem a criação de escolas de fábrica – terceirização espúria de mão-de-obra e subordinação da formação às demandas imediatas do mercado. (TORRES *et al.*, 2004, p. 67).

De acordo com os documentos consultados e com a revisão bibliográfica é possível inferir que no governo Lula foi instalada uma espécie de segunda fase de reformas educacionais iniciadas no governo de FHC, reformas estas que estão em conformidade com as diretrizes do Banco Mundial, dos organismos multilaterais. No Governo FHC houve um aumento do número de IES privadas e uma privatização das universidades públicas e, ainda uma diversificação do acesso via universidades privadas. Em números: “[...] no Censo 2002, ao final do governo Cardoso, o ingresso em IES públicas somava 320.354, enquanto nas IES privadas somava 1.090.854.” (LIMA, 2011, p. 90).

Ainda segundo Lima (2011, p. 90), o estímulo para a privatização das instituições públicas iniciado no governo FHC se consolida no governo Lula. Desse modo:

Essa lógica não será alterada no governo Lula da Silva e a quantidade de leis, decretos e medidas provisórias comprova a prioridade em relação à reformulação da educação superior, conduzida, a partir de 2003, seja pela regulamentação das parcerias entre as universidades federais e as fundações

de direito privado, seja pela possibilidade de cobrança de cursos e venda de “serviços educacionais” pelas IES públicas, seja pela Lei de Inovação Tecnológica, que viabiliza o trabalho docente nas empresas privadas e a ação destas empresas nas IES públicas, ou pelo aumento efetivo do número de IES privadas.

Tais reflexões corroboram com as considerações de Helene (2011) quando diz que:

Os programas governamentais destinados aos alunos com bom desempenho e dificuldades econômicas, como o ProUni, fazem exatamente aquilo que deveríamos evitar: colocar bons estudantes em maus cursos e em más instituições, onde o tratamento oferecido é muito precário. Na enorme maioria dessas instituições, praticamente inexistem bons laboratórios e boas bibliotecas, possibilidades de programas sérios de iniciação científica, perspectivas de pós-graduação, grupos de pesquisa motivadores e ampla possibilidade de acesso aos professores. Subsídios para alimentação, saúde e moradia, especialmente importantes para estudantes desfavorecidos economicamente, também não existem. Se esses mesmos estudantes estivessem em universidades públicas não só eles ganhariam: todos seríamos beneficiados. (HELENE, 2011).

O levantamento documental evidenciou que a Reforma da Educação Superior foi uma das prioridades do Governo Lula e teve o objetivo de estabelecer novas normas para este nível de ensino. Em documento elaborado no ano de 2004 – *Reafirmando Princípios e consolidando diretrizes da Reforma da Educação Superior*, o ministro Tarso Genro apresentou um conjunto de proposições para implementar a referida reforma. Um dos objetivos para esta reforma seria a recuperação do papel do Estado como normatizador e fiscalizador da Educação. Neste documento no tocante ao financiamento, fica explícito que “o exercício da autonomia nas IFES demanda financiamento público estável e impõe sua garantia. As IFES enfrentaram anos de insuficiente orçamentação e, não obstante, foram capazes de superar imensos obstáculos e mantiveram sua qualidade.” (BRASIL, 2004, p. 8).

O propósito dessa reforma e de todas as ações realizadas para o alcance de suas metas estaria em consonância com as diretrizes definidas pelos organismos internacionais para a formulação de políticas públicas no campo educacional brasileiro. Isso porque as diretrizes indicam que não existem poucos recursos para a Educação, mas, sim, que tais recursos são mal aproveitados. A ideia de que os recursos são suficientes faz parte de um ideário neoliberal onde a racionalidade administrativa seria o eixo condutor de todas as políticas públicas, sejam estas em todos os setores, incluindo o educacional.

A Educação a Distância aparece no contexto das reformas educacionais deste período via estímulo da utilização das tecnologias educacionais. Em outras palavras, a EaD servirá aos propósitos do Banco Mundial, que tem foco nas políticas sociais enquanto *meio* que garanta a

satisfação dos menos favorecidos e viabilize a perenidade dos espaços de intensificação da dependência do Brasil com relação aos países centrais.

As políticas educacionais para a EaD adquirem maior consistência no Governo Lula, devido especialmente à criação da Universidade Aberta do Brasil (UAB), uma política de articulação entre os entes federados que tem como uma de suas principais metas a ampliação de acesso ao Ensino Superior público. A rede universitária nacional de Ensino Superior a distância foi vislumbrada como a possibilidade de democratizar o ensino superior público via educação a distância e difere das propostas apresentadas nas décadas anteriores, de se implantar uma universidade aberta no Brasil. Em síntese a EaD se consolidou no governo Lula via mecanismos legais. Alguns destes mecanismos são apresentados a seguir.

No dia 4 de julho do ano de 2005, o Fórum das Estatais pela Educação apresentou o Projeto Universidade Aberta do Brasil com funcionamento previsto para o ano de 2006. O fórum foi coordenado, na época, pelo ministro chefe da casa civil, José Dirceu. Segundo Kato, Santos e Martins (2010, p. 24), o Sistema UAB: “É um programa da Diretoria de Educação a Distância (DED) e da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal do Ensino Superior (CAPES), com parceria da Secretaria de Educação a Distância (Seed) do Ministério da Educação (MEC).” O objetivo do referido projeto segue abaixo:

Criação da FUNDAÇÃO DE FOMENTO À UNIVERSIDADE ABERTA DO BRASIL, uma iniciativa conjunta do Fórum das Estatais pela Educação, do Ministério da Educação e da Associação Nacional dos Dirigentes das Instituições Federais de Ensino Superior (ANDIFES).

A FUNDAÇÃO terá as seguintes missões principais:

- 1) Criação de Programa de Bolsas de Pesquisa em Educação Aberta e a Distância;
 - 2) Organização de Consórcios Públicos nos Estados envolvendo os três níveis governamentais (federal, estadual e municipal) e as Universidades Públicas Federais;
 - 3) Consolidação das Bases da Universidade Aberta do Brasil (UAB).
- (PROJETO ..., 2005, p. 1).

Desse modo foram estabelecidas as primeiras diretrizes para a instituição da Universidade Aberta do Brasil. A definição para a UA foi assim descrita no documento relativo ao projeto:

Universidade Aberta (UA) mais do que uma instituição é um conceito. Entre as características de uma UA estão: aberta na entrada, sem a rigidez dos processos seletivos tradicionais ou outras formas de discriminação, democratizando o acesso da população; aberta no processo, oferecendo opções e atividades relevantes mais flexíveis quanto às exigências formais

de Conselhos ou corporações profissionais; aberta na saída, permitindo aos estudantes concluírem, encerrarem ou suspenderem seus estudos com maior flexibilidade, em atendimento às suas necessidades. (PROJETO..., 2005, p. 9).

Diante do exposto até o momento é importante destacar as ações previstas com a criação do referido Fórum das Estatais pela Educação, uma vez que o documento afirma que:

O Fórum irá desenvolver ações que busquem potencializar as políticas públicas na educação promovidas pelo Governo Federal e pelo Ministério da Educação, das empresas estatais brasileiras, através da interação entre a sociedade civil brasileira, empresários, trabalhadores e **organismos internacionais**, em um processo de debates em busca da solução dos problemas da educação no País, do estabelecimento de metas e ações, configurando uma política de educação inclusiva e cidadã, visando a construção de um novo modelo de **desenvolvimento** para o País. (BRASIL, 2004, p. 1, grifo nosso).

Os organismos internacionais aparecem como parceiro, algo similar àquele ‘amigo’ que sentará à mesa para discutir um assunto que seja de interesse comum ao outro, enquanto na verdade, historicamente, os organismos internacionais são responsáveis por criar, determinar e *impor* a condução e elaboração das políticas públicas, especialmente no campo educacional onde se pretende uma relação de dominação e atrelamento da educação ao mercado de trabalho, trata-se, pois, de uma lógica neoliberal que visa a certificação do homem e, não sua formação humana, integral .

Entende-se neste ponto a educação como sendo o processo que permite ao homem, tornar-se homem, ou seja, seres em constante construção e, a educação seria o elemento mediador que possibilitaria tal construção. Reduzir o processo educativo ao simples processo de formação para o mercado, seria reduzir o processo de formação do homem na sua plenitude. Para que o processo de formação integral do homem ocorra, “[...] a educação não poderá mais ser vista como processo mecânico de desenvolvimento de potencialidades. Ela será necessariamente um processo de construção, ou seja, uma prática mediante a qual os homens estão se construindo ao longo do tempo.” (SEVERINO, 2000, p. 68).

A princípio, no Fórum das Estatais pela Educação, foi criado um projeto de fomento para a Universidade Aberta do Brasil. Neste projeto se propunha a criação de uma fundação de direito privado composta por representantes do MEC, da Associação Nacional de Dirigentes das Instituições Federais de Ensino Superior (Andifes) e Empresas Estatais. Segundo este projeto:

A estrutura básica da UAB e dos Consórcios deve se assemelhar mais a uma “**fábrica**”, enfatizando a alta produção de cursos (planejamento curricular e pedagógico; preparação de roteiros de cursos; produção audiovisual; de textos de acompanhamento; atendimento a suporte ao aluno; avaliação do aluno e do curso), via várias formas tecnológicas. (BRASIL, 2005, p. 10, grifo nosso).

A estrutura básica do Sistema UAB sendo assemelhada a uma fábrica deixa clara a ideia da racionalidade técnica a ser introduzida no funcionamento do sistema. Essa racionalidade técnica, além de conduzir a utilização de técnicas de organização e gestão, elevam a aprendizagem baseada na tecnologia ao patamar de fio condutor da formação de indivíduos, com vistas a atender determinado perfil baseado nos interesses mercantis do mercado neoliberal.

A vinculação entre o crescimento econômico e o desenvolvimento do país aparece como de costume, na legislação. Em outras palavras se o crescimento econômico é elemento estratégico para o crescimento do país, a diretriz para a educação acompanha essa premissa. Disso pode-se dizer que, como diretriz para o Ensino Superior, tem-se a: “Reforma da educação superior, que amplie e fortaleça a universidade pública e gratuita e norteie, pelo interesse público, as instituições particulares, com padrões de qualidade.” (BRASIL, 2004).

Tal reforma, prevista no Decreto de nº 5.622³⁶, abre precedentes para a maior inserção das instituições particulares no Ensino Superior e, ainda, propõe uma interação entre diversos ramos da sociedade brasileira, incluindo o empresariado, para ampliar as ‘discussões’ no campo educacional. Entende-se, pois, tal ação, como uma maneira de justificar perante a sociedade a forma como se elabora as políticas públicas no campo educacional: atendendo as diretrizes dos organismos internacionais.

Em tal contexto parece, pois, redundante, ampliar um espaço para discussão quando já ocorre embutido no processo outras determinações. Desse modo, é possível dizer que a legislação educacional brasileira, destacando as políticas públicas educacionais para o Ensino Superior encontra-se vinculada ao cenário mundial, regido pelos organismos internacionais, tais como o Banco Mundial, a Organização das Nações Unidas para a Educação, Ciência e Cultura – UNESCO, dentre outros.

Em linhas gerais o decreto visava estabelecer novas regras e detalhar os processos de oferta de cursos na modalidade em EaD. Caberia ao MEC a responsabilidade pela validação de todos os processos sejam relacionados ao credenciamento, autorização, colaboração,

³⁶ O Decreto 5.622, foi revogado no ano de 2017. Em substituição a este decreto temos o Decreto de número 9.057, de 25 de maio do referido ano.

diretrizes curriculares dos cursos, sistema de avaliação, dentre outros. A este ministério caberia, também, a função de padronizar os cursos ofertados na modalidade EaD, estabelecer o diálogo entre os diferentes sistemas de ensino, visando atender os requisitos dos Referenciais de Qualidade para a Educação Superior a Distância, documento que se encontrava em discussão desde o ano de 2002.

Entre os tópicos relevantes dos referenciais, têm destaque:

- a) a caracterização de EaD visando instruir os sistemas de ensino;
- b) o estabelecimento de preponderância da avaliação presencial dos estudantes em relação às avaliações feitas a distância;
- c) maior explicitação de critérios para o credenciamento no documento do plano de desenvolvimento institucional (PDI), principalmente em relação aos polos descentralizados de atendimento ao estudante;
- d) mecanismos para coibir abusos, como a oferta desmesurada do número de vagas na educação superior, desvinculada da previsão de condições adequadas;
- e) permissão de estabelecimento de regime de colaboração e cooperação entre os Conselhos Estaduais e Conselho Nacional de Educação e diferentes esferas administrativas para: troca de informações; supervisão compartilhada; unificação de normas; padronização de procedimentos e articulação de agentes;
- f) previsão do atendimento aos portadores de necessidades especiais;
- g) institucionalização de documento oficial com Referenciais de Qualidade para a educação a distância.³⁷(BRASIL, 2007, p. 5-6).

Dentre os tópicos supracitados convém analisar mais atentamente o tópico **d**, que se refere ao controle da oferta de vagas no Ensino Superior. Tal tópico aparece como um anúncio do que viria a acontecer com a expansão do número de vagas do Ensino Superior na rede privada de ensino.

A busca por atender a uma demanda reprimida acaba, segundo inferência viabilizada pela revisão bibliográfica e pesquisa documental, por impulsionar algumas instituições privadas de Ensino Superior a se aventurarem na oferta de cursos na modalidade a distância. Como o fator principal para a procura desses cursos por parte dos alunos acaba sendo o preço das mensalidades cobradas, o que se observa, pois, é uma inadequada infraestrutura, especialmente no tocante à ausência de pessoal qualificado para atuar nos cursos. O sucateamento dos salários dos professores somado à pouca exigência com relação aos processos seletivos, acaba por comprometer a qualidade dos cursos em sua totalidade. Geralmente na tentativa de desonerar a folha de pagamento, as instituições privadas abrem

³⁷ Este documento encontra-se disponível na íntegra, no Portal do Mec cujo link está nas referências deste trabalho.

mão de professores com titulação mais alta, com mestrado ou doutorado. Isso implica, dentre vários outros fatores ao atendimento de apenas um dos elementos do tripé – ensino, pesquisa e extensão, que deve caracterizar uma instituição de Ensino Superior, qual seria, o ensino.

O tópico *e* também requer uma análise esmiuçada pois, representa a sinalização da relação existente entre as iniciativas voltadas para a regulamentação da EaD e a criação de uma universidade aberta no Brasil. Quando menciona o regime de colaboração e cooperação entre os Conselhos Estaduais e o Conselho Nacional de Educação, induz ao entendimento de que, caso as devidas ações não ocorram, ou a EaD não se concretize seja num estado ou em outro, a responsabilização disto caberá a ambas as partes envolvidas. Sob outra ótica, o Estado se desobriga de assumir a responsabilidade pela garantia da Educação como direito social, prevista em Constituição e passa a ‘dividi-la’ com os estados. Entra novamente nesse ínterim a questão dos interesses que são, muitas vezes divergentes e acabam por ‘estagnar’ processos de realização das políticas públicas e, até mesmo levar ao descarte e/ou desmantelamento dos mesmos.

Ainda segundo o exposto no Decreto nº 5.622, no item “*Das Disposições Finais*”, a regulamentação prevista apresenta uma série de elementos que ‘dificultavam’ por assim dizer, a oferta de cursos na modalidade EaD. Isso era perceptível mediante as exigências para credenciamento das instituições, conforme explicita o documento:

Art. 26. As instituições credenciadas para oferta de cursos e programas a distância poderão estabelecer vínculos para fazê-lo em bases territoriais múltiplas, mediante a formação de consórcios, parcerias, celebração de convênios, acordos, contratos ou outros instrumentos similares, desde que observadas as seguintes condições:

I - comprovação, por meio de ato do Ministério da Educação, após avaliação de comissão de especialistas, de que as instituições vinculadas podem realizar as atividades específicas que lhes forem atribuídas no projeto de educação a distância;

II - comprovação de que o trabalho em parceria está devidamente previsto e explicitado no:

a) plano de desenvolvimento institucional;

b) plano de desenvolvimento escolar; ou

c) projeto pedagógico, quando for o caso, das instituições parceiras;

III - celebração do respectivo termo de compromisso, acordo ou convênio; e

IV - indicação das responsabilidades pela oferta dos cursos ou programas a distância, no que diz respeito a:

a) implantação de polos de educação a distância, quando for o caso;

b) seleção e capacitação dos professores e tutores;

c) matrícula, formação, acompanhamento e avaliação dos estudantes;

d) emissão e registro dos correspondentes diplomas ou certificados.

(BRASIL, 2005).

Conforme o exposto anteriormente reafirma-se o que já foi mencionado sobre a concretização da oferta de cursos na modalidade EaD estar fortemente atrelada ao ‘sucesso’ das parcerias, consórcios etc., enfim, relacionada com a dependência estabelecida entre as instituições e explicitados em leis, regulamentos, normas e regimentos. Esse decreto foi norteador para as ações realizadas na modalidade EaD até o ano de 2017, quando foi substituído pelo Decreto nº 9.054 de 2017. Este último decreto representou uma ampla abertura para a EaD brasileira.³⁸

Cabe resgatar, contudo, que o Decreto de nº 5.800 de 8 de junho de 2006 foi mais um mecanismo legal de suma importância para a instituição do **Sistema Universidade Aberta do Brasil** e, estabelecia que:

Art. 1º Fica instituído o Sistema Universidade Aberta do Brasil - UAB, voltado para o desenvolvimento da modalidade de educação a distância, com a finalidade de expandir e interiorizar a oferta de cursos e programas de educação superior no País. (BRASIL, 2006).

Vale discorrer sobre a estrutura de uma universidade aberta. A universidade aberta *à moda*³⁹ brasileira difere sobremaneira do modelo original da Open University, mencionado no capítulo 2 desta tese como um modelo que foi apresentado na década de 1970, quando ocorreram as primeiras tentativas de se implantar uma universidade aberta no Brasil. Na Inglaterra o planejamento realizado para a estruturação da universidade aberta foi feito tendo como premissas uma universidade autônoma cujo conceito de ‘aberta’ estaria vinculado àquele cujo público tivesse interesse e pudesse cursá-la. O que temos no Brasil, não é, na verdade uma universidade propriamente dita, trata-se de um consórcio de instituições públicas de ensino superior (ALVES, 2009).

Ao analisar o Sistema Universidade Aberta do Brasil (UAB) enquanto política pública, deve-se apresentar algumas especificações contidas no Decreto de nº 5.800 de 8 de junho de 2006. Nesse decreto, os artigos, do 2º ao 7º referem-se ao regime de colaboração, aos acordos de cooperação técnica, às dotações orçamentárias e à coordenação do Sistema UAB. Os referidos artigos são apresentados a seguir:

³⁸ O Decreto nº 9.054 será mencionado ainda neste tópico, e, encontra-se no item ANEXO 2.

³⁹ Ao utilizar o termo *à moda brasileira*, quero dizer que, houve no Brasil a estruturação de um sistema e, não de uma universidade aberta como nos moldes das originais, tomando-se como exemplo, a Open University. As universidades abertas idealizadas em outros países, são universidades autônomas enquanto que, o Sistema Universidade Aberta do Brasil funciona na forma de rede, de consórcios. O Sistema UAB não constitui, pois, uma universidade autônoma e independente.

Art. 2º O Sistema UAB cumprirá suas finalidades e objetivos sócio-educacionais em **regime de colaboração da União com entes federativos**, mediante a oferta de cursos e programas de educação superior a distância por instituições públicas de ensino superior, em articulação com polos de apoio presencial.

§ 1º Para os fins deste Decreto, caracteriza-se o **polo de apoio presencial como unidade operacional para o desenvolvimento descentralizado de atividades pedagógicas e administrativas** relativas aos cursos e programas ofertados a distância pelas instituições públicas de ensino superior.

§ 2º Os **polos de apoio presencial deverão dispor de infraestrutura e recursos humanos adequados às fases presenciais dos cursos e programas do Sistema UAB.**

Art. 3º O Ministério da Educação firmará convênios com as **instituições públicas de ensino superior, credenciadas** nos termos do Decreto nº 5.622, de 19 de dezembro de 2005, para o oferecimento de cursos e programas de educação superior a distância no Sistema UAB, observado o disposto no art. 5º.

Art. 4º O Ministério da Educação firmará **acordos de cooperação técnica ou convênios** com os entes federativos interessados em manter polos de apoio presencial do Sistema UAB, observado o disposto no art. 5º.

Art. 5º A articulação entre os cursos e programas de educação superior a distância e os polos de apoio presencial será realizada mediante **edital** publicado pelo Ministério da Educação, que disporá sobre os requisitos, as condições de participação e os critérios de seleção para o Sistema UAB.

Art. 6º As **despesas do Sistema UAB correrão à conta das dotações orçamentárias anualmente consignadas ao Ministério da Educação e ao Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação - FNDE**, devendo o Poder Executivo compatibilizar a seleção de cursos e programas de educação superior com as **dotações orçamentárias existentes**, observados os limites de movimentação e empenho e de pagamento da programação orçamentária e financeira.

Art. 7º O **Ministério da Educação coordenará a implantação, o acompanhamento, a supervisão e a avaliação dos cursos do Sistema UAB.** (BRASIL, 2006, sem paginação, grifo nosso⁴⁰).

A citação é longa, porém, necessária para uma compreensão de como o Sistema UAB foi articulado. Nos tópicos seguintes é apresentada uma análise mais esmiuçada de alguns dos elementos contemplados no Decreto de nº 5.800/2006, para que o leitor entenda o funcionamento do Sistema Universidade Aberta do Brasil e as adaptações aqui realizadas com base em modelos de universidades abertas de outros países. Ainda que hajam outras diferenças, a diferença fundamental entre a universidade aberta idealizada no século passado, na década de 1970, baseada na Open University (Inglaterra) e a universidade aberta implementada no governo Lula é que a universidade londrina é exclusivamente virtual e autônoma. Segundo Moran: “No Brasil, não temos o modelo Open University ou UNED da Espanha, instituições que só existem para Educação a Distância”. (MORAN, 2002). Em

⁴⁰ Os grifos colocados na citação têm como objetivo destacar os elementos/orgãos, que constituem o Sistema UAB e como é determinado o funcionamento de cada um deles.

síntese, a universidade aberta do Brasil não é uma instituição, mas sim, um consórcio entre as esferas federal, estadual e municipal em prol de seu funcionamento.

O modelo da universidade aberta brasileira contou para sua formulação com a análise de experiências exitosas, tais como o projeto Veredas (em Minas Gerais e o 1º curso de Pedagogia da Universidade Federal do Mato Grosso – UFMT), o Consórcio Centro de Educação Superior a Distância do Estado do Rio de Janeiro – CEDERJ⁴¹ e outros. Vale mencionar as palavras do ministro da Educação do governo Lula - Fernando Haddad e, do secretário da Secretaria de Educação a Distância - Ronaldo Mota, quando expuseram as perspectivas para a implantação de uma universidade aberta no Brasil, no que se refere à responsabilidade das universidades consorciadas para o funcionamento do Sistema UAB:

Também deverá ser estimulada a organização de **consórcios cooperativos entre a União, estados e municípios**. A responsabilidade prioritária das universidades consorciadas será oferecer corpo docente qualificado, formulação dos projetos pedagógicos e dos recursos didáticos, cabendo ao consórcio a discussão e definição do planejamento curricular e pedagógico, preparação de roteiros de cursos, produção audiovisual, textos de acompanhamento e avaliação do aluno e do curso. (UNIVERSIDADE..., 2005).

É compreensível que a proposta de viabilizar o acesso dos brasileiros ao Ensino Superior via Sistema Universidade Aberta do Brasil traga consigo alguns elementos que indicam que o aproveitamento da infraestrutura das universidades acaba por intensificar o trabalho dos docentes. Além do mais a forma de pagamento destes profissionais ocorre por meio de bolsas, o que permite aferir a precariedade da situação em que ocorre essa oferta de cursos superiores a distância. Isso permite entender que essa proposta de universidade aberta reforça os mecanismos de precarização existentes nas IPES, quais sejam, as condições de oferta dos cursos aos discentes e de trabalho dos docentes. Para discorrer sobre tais mecanismos, é necessário analisar a forma de funcionamento do Sistema UAB, apresentada no tópico a seguir.

⁴¹ O Consórcio Cederj (Centro de Educação Superior a Distância do Estado do Rio de Janeiro) é formado por oito instituições públicas de ensino superior: CEFET, IFF, UENF, UERJ, UFF, UFRJ, UFRRJ e UNIRIO. Essa informação encontra-se disponível na página do próprio consórcio.

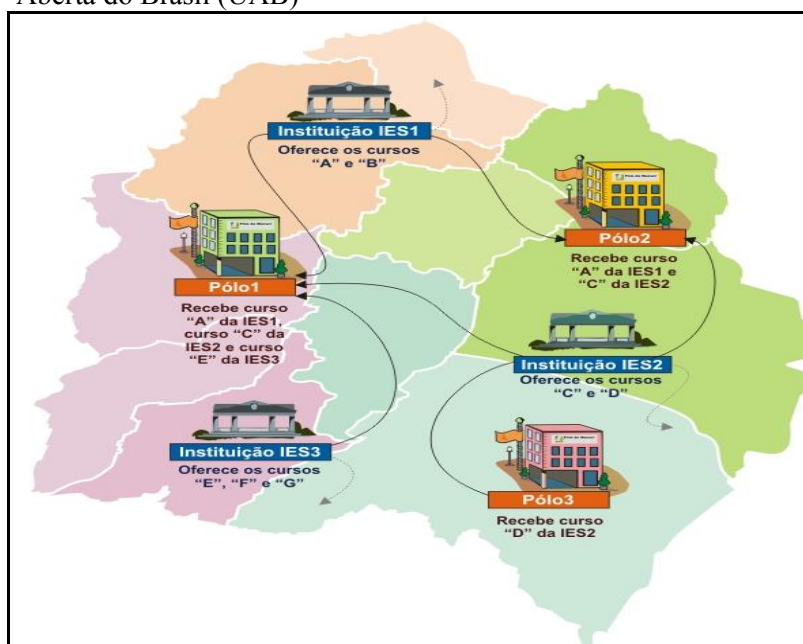
4.1.1 O funcionamento do Sistema Universidade Aberta do Brasil

O Sistema Universidade Aberta do Brasil – UAB funciona mediante um regime de colaboração entre a União e os entes federativos. Favorece, pois, a articulação entre os níveis federal, estaduais e municipais. A cada um destes entes federativos caberá funções de forma a atender os objetivos do sistema num todo.

Desse modo vale questionar se a realização destas funções quando não cumpridas a contento, comprometem o funcionamento do sistema. Sob o aspecto que se pretende analisar, do sistema UAB enquanto uma política pública no campo educacional, a resposta é positiva, haja vista que, interesses divergentes surgem quando a ideia é colocada em prática, ou seja, quando a política pública sai do papel e alcança a sua materialização. Pode-se ainda ilustrar o regime de colaboração ou parceria, segundo Balmant (2006) ao afirmar que: “Os governos estaduais e municipais fornecem a infraestrutura física para a parte presencial dos cursos (laboratórios, bibliotecas, salas para aplicação das provas etc.) e as instituições federais entram com o corpo docente e o projeto didático.” (BALMANT, 2006, p. 123).

A estrutura de funcionamento do Sistema UAB e a descrição deste pode ser ilustrado conforme a figura 1:

Figura 2: Modelo de Funcionamento do Sistema Universidade Aberta do Brasil (UAB)



Fonte: (BRASIL, 2006)

O sistema ilustrado na Figura 2 funciona da seguinte forma: se a Instituição IES2 oferta um curso C e, se, nos polos 1 e 2 existe demanda para tal curso, ambos os polos podem recebê-lo. Então a articulação é pensada visando a expansão da oferta de cursos superiores, atendendo a uma demanda específica. Algumas questões devem ser levantadas: se numa cidade onde existe um polo UAB e tal polo foi implantado em uma gestão cujos interesses políticos (por exemplo) coincidem com os interesses políticos do governo, as chances de um bom funcionamento deste polo são bem maiores do que, quando ocorre o contrário – quando os interesses do gestor municipal (o prefeito da cidade) divergem da instância maior de governo, seja estadual ou federal, as chances de funcionamento deste polo são prejudicadas. Em suma, a questão política é bem nítida e reflete na organização e condução da parceria. Pode-se afirmar, dessa forma, que a parceria que é estabelecida entre as 3 esferas caracteriza-se por uma fragilidade que denota o caráter temporário de políticas públicas no campo educacional, que na verdade caracterizam-se como programas de governo.

As palavras de Mill (2012b) traduzem a exposição do parágrafo anterior sobre a parceria quando o autor afirma que

Embora seja uma parceria rica por diversos motivos, a relação entre as universidades mantenedoras dos cursos, o MEC (por meio das suas instâncias reguladoras) e governos municipais/estaduais é muito frágil. Muitos aspectos dessa relação deixam a desejar pelas dificuldades de responsabilizar a parte por não cumprir suas obrigações estabelecidas no documento de parceria entre as partes, denominado **Acordo de Cooperação Técnica**. A articulação entre IEs e o polo de apoio presencial para oferecer um curso se dá a partir do compromisso firmado entre o reitor da universidade e o prefeito do município (ou governador do estado). O Ministro da Educação também assina o acordo de cooperação técnica, mas as dificuldades são mais frequentes entre a IEs mantenedora do curso e o polo onde este é oferecido. (MILL 2012b, p. 288, grifo nosso).

O Acordo de Cooperação Técnica grifado na citação de Mill (2012b) logo acima, refere-se a um compromisso estabelecido entre as partes – o MEC e os entes federativos, acordo este onde estão dispostas algumas obrigações de ambos. Pautado por diversas cláusulas e sendo estabelecidas de uma forma particular entre as IEs e os polos, os acordos carecem de um olhar atento no que diz respeito a uma participação mais comprometida para dar subsídios ao MEC e à CAPES, condições de reavaliar atividades, ações e práticas que possam melhorar o funcionamento do Sistema UAB. É possível encontrar polos no Brasil, em pequenos municípios com condições exemplares de atendimento às normas exigidas para funcionamento. Ao mesmo tempo, são encontrados polos em situação precária de

funcionamento que foram criados em momentos oportunos e, após algum tempo, foram esquecidos ou relegados a segundo plano.

Ainda no tocante ao funcionamento do sistema, cabe mencionar outro aspecto que representa um agravante para o funcionamento do Sistema UAB – a institucionalização da EaD. Em outras palavras, o nível de institucionalização que se tem dentro da universidade ocasiona o seu sucesso ou não – se o nível de institucionalização da EaD encontra-se avançado na universidade que vai ofertar um curso, a tendência é de incorporação da EaD de forma integral e, não, como se o curso funcionasse à margem de seu projeto institucional.

O credenciamento e autorização para a oferta dos primeiros cursos na modalidade a distância no âmbito do Sistema UAB foram por meio de editais. No primeiro edital, datado de 20 de dezembro de 2005, havia uma restrição de participação que considerava aptas apenas as IFES e, aos estados e municípios, caberia somente a proposta de apresentação dos polos de apoio presenciais. No segundo edital, publicado em outubro de 2006, todas as instituições públicas de ensino superior passaram a ser contempladas, abrindo o leque de possibilidades para as instituições estaduais e municipais. (BRASIL, 2006).

No Decreto nº 9.054, que revogou o Decreto nº 5.622, como já mencionado anteriormente, ocorreu uma mudança substancial no tocante ao credenciamento das instituições. Vejamos o Artigo 12 do capítulo III:

Art.12. As instituições de ensino superior públicas dos sistemas federal, estaduais e distrital ainda não credenciadas para a oferta de cursos superiores na modalidade a distância ficam **automaticamente** credenciadas, pelo prazo de cinco anos, contado do início da oferta do primeiro curso de graduação nesta modalidade, condicionado à previsão no Plano de Desenvolvimento Institucional. (BRASIL, 2017, grifo nosso).

Entende-se que a flexibilidade para o credenciamento das instituições que ofertarão cursos na modalidade a distância pode levar a uma outra prática: a existência de instituições credenciadas exclusivamente para ofertar cursos na referida modalidade. Até então, as instituições de ensino superior públicas que ofereciam cursos na modalidade EaD precisavam atender ao requisito de ter experiência no curso presencial, que também passaria a ser ofertado na modalidade a distância.

Em linhas gerais, a parceria entre os entes federativos não ocorre de forma uniforme. Essa questão não possui apenas uma face, ou seja, se ao mesmo tempo a EaD utilizada enquanto modalidade educativa do Sistema UAB requer condições básicas para que seu funcionamento ocorra de forma adequada, por outro, as diversidades regionais, locais, e,

especialmente de interesses políticos, não permitem que isso se concretize. Ao pensar o Sistema UAB enquanto política pública de articulação, o momento no qual este foi pensado configurou uma estrutura que carece de revisões periódicas e contínuas, e, o entendimento que se tem nesta tese é de que isso não ocorre o que tende a levar ao esgotamento do sistema. Ao mesmo tempo em que o Sistema UAB se vale da EaD para colocar em prática seus eixos de atuação, pode representar também, um elemento dificultador para a consolidação da própria modalidade no país.

A pesquisa documental e a revisão bibliográfica permitiram inferir que, se a princípio o Sistema UAB foi idealizado como um projeto de caráter experimental, é necessário apontar que, no período de experimentação já apresentou alguns sinais de esgotamento. O fato é que, algo assim pensado, se não avaliado, monitorado e reavaliado, tende a cair na estagnação e, até mesmo no abandono. As IPES que ofertam cursos a distância trazem no seu histórico, a experiência no ensino presencial e, isto até funciona como um dos critérios que viabiliza o credenciamento destas instituições para a oferta de cursos EaD. No entanto, a dicotomia entre cursos presenciais e cursos a distância faz com que exista dentro de uma mesma instituição a fragmentação de uma organização em seu projeto pedagógico institucional, e até mesmo o aumento da resistência da comunidade acadêmica (docentes em particular) com relação à EaD, por relacionarem diretamente o funcionamento precário do Sistema UAB com a modalidade em questão. Enquanto houver a divisão entre educação presencial e educação a distância ter-se-á mais obstáculos do que adesões com relação à EaD. Entende-se neste contexto a precariedade do Sistema UAB por reduzir a EaD a uma metodologia cuja implantação não requer uma mudança nos parâmetros institucionais e culturais das IPES.

A utilização das instalações das IPES, assim como de seu corpo docente, acaba por fazer com que a resistência cultural à modalidade EaD cresça pois, geralmente o trabalho na modalidade não é uniformemente reconhecido dentro da instituição e funciona à margem dos cursos presenciais, ou seja, não é reconhecido institucionalmente tal como um curso presencial e, ainda, representa uma sobrecarga de trabalho para os docentes. Para Arruda (2018):

Sob a perspectiva da política educacional, observa-se que a dinâmica empreendida pelo governo brasileiro nos últimos anos fragiliza a EaD e o sistema UAB, ao estabelecer parâmetros bem distintos da educação presencial em uma ação temporal longa, se comparada a outros programas de EaD do passado. (ARRUDA, 2018, p.830).

Em outras palavras, quando os docentes participam dos cursos a distância ofertados nas IPES, eles geralmente vêm seu trabalho aumentar sobremaneira e, a carga horária que utilizam para realizar as atividades necessárias para o funcionamento de um curso na modalidade a distância – preparação de materiais, avaliações e outros, na maioria das vezes, não é computada na carga horária deste docente. As bolsas utilizadas como pagamento são vistas como um complemento salarial esporádico. Porquê esporádico? Porque os cursos ofertados na modalidade a distância não são ofertados regularmente, ou seja, dependem de recursos que não são contemplados na matriz orçamentária regular do MEC. Nesse ínterim a EaD via Sistema UAB aparece como parte de um programa e, não, de uma política pública, uma vez que sua implantação e oferta dependem tão somente de questões orçamentárias.

Novamente cabe mencionar o Decreto nº 9.054, de 25 de maio de 2017⁴². Neste decreto o sistema de parceria discutido nos parágrafos anteriores, passa a ser mais ‘formalizado’. No Artigo 19 do Capítulo III é afirmado que:

Art. 19. 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).

Importante ainda destacar os parágrafos 1º e 2º deste mesmo artigo, onde encontram-se informações de que:

§ 1º A parceria de que trata o *caput* deverá ser formalizada em documento próprio, o qual conterá as obrigações das entidades parceiras e estabelecerá a responsabilidade exclusiva da instituição de ensino credenciada para educação a distância ofertante do curso quanto a:

I – prática de atos acadêmicos referentes ao objeto da parceria;

II – corpo docente;

III – tutores;

IV – material didático; e

V – expedição das titulações conferidas.

§ 2º O documento de formalização da parceria de que trata o §1º, ao qual deverá ser dada ampla divulgação, deverá ser elaborado em consonância com o Plano de Desenvolvimento Institucional de cada instituição de ensino credenciada para educação a distância. (BRASIL, 2017).

⁴² O Decreto nº 9.054 está disponível no ANEXO 2 desta tese.

Pelo menos no tocante ao papel das instituições públicas de ensino superior, encontra-se uma maior definição das funções que lhe cabem dentro do sistema de parceria estabelecido. Além do mais, o fato de que a parceria sendo documentada de acordo com o Plano de Desenvolvimento Institucional de cada instituição faz com que esta adquira um *status* de ação integradora da EaD dentro da mesma. Em outras palavras, seria uma forma de atribuir maior institucionalização para a modalidade EaD dentro das IPES e, por conseguinte, uma menor resistência cultural.

Entende-se, no entanto, que a articulação prevista pelo Sistema Universidade Aberta do Brasil (UAB) apresente uma dinâmica que esbarra na heterogeneidade do país e, nas desigualdades existentes entre os municípios o que, consequentemente não permite que o sistema de parceria para a oferta de cursos a nível superior no país, funcione de forma equânime. Pode parecer uma constatação óbvia, porém, sob o discurso de se ampliar o acesso da população ao nível de ensino referido, a opção foi adaptar à organização de educação que temos, um modelo advindo do exterior e cujos países que o utilizam, possuem sistemas de ensino totalmente diferentes do que aqui está instalado.

Neste contexto, a universidade aberta aqui idealizada segue, pois, a ideia do regime de colaboração, mas não prevê as diferenças e ampliação das responsabilidades dos estados e municípios que, por várias razões, especialmente referente a recursos financeiros, não têm condições de cumprir com as responsabilidades no tocante à infraestrutura necessária, por exemplo. Isso ocasiona a descontinuidade de ações e estagnação da oferta de cursos. O caráter ‘experimental’, ‘provisório’ ocupa o lugar central na elaboração das políticas públicas no campo educacional que, com as políticas para EaD e com o Sistema UAB se materializam pela expansão do acesso ao Ensino Superior de forma precária, ofertando uma formação restrita aos discentes e reforçando os mecanismos de intensificação do trabalho, especialmente do trabalho docente.

O trajeto percorrido na pesquisa e os dados da pesquisa documental permitiram inferências que corroboram a tese inicialmente apresentada de que o Sistema UAB se configura, portanto, como uma política pública educacional do Governo Lula que não rompe com a lógica das políticas neoliberais implementadas no governo FHC. Ao contrário, representa uma política pública que reforça a lógica neoliberal cujo projeto educacional focaliza o mercado em detrimento da formação integral do ser humano.

É possível ainda dizer que o Sistema UAB apresenta-se com características de um programa de governo que foi, ao longo dos anos sendo adequado mediante mecanismos

legais estratégicos, às mudanças de gestão. Isso se explica pela forma como ocorre sua execução de forma descentralizada e sendo realizada de diferentes maneiras pelas universidades do país.

4.1.2 As despesas do Sistema UAB

O Brasil foi o último país com população acima de 100 milhões a regulamentar a UAB. E ainda não realizou seu potencial. [...]. Estamos vendo uma precariedade calota por parte do MEC para pagar o que é devido aos serviços prestados, aos tutores, aos professores. Isso não pode acontecer. O MEC está dando um péssimo exemplo. (LITTO, F. M. Informação verbal⁴³).

No artigo 6º do Decreto nº 5.622/2005⁴⁴, as despesas do Sistema UAB ocorrerão de acordo com as dotações orçamentárias do MEC e do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação – FNDE, o que permite inferir que, dentro do orçamento ‘restrito’ que compromete o sistema educacional num todo, mais uma área educacional estaria comprometida pois, havendo cortes, incidirão sobre o sistema de modo geral.

Vale mencionar que o FNDE foi criado no ano de 1968 e é o órgão responsável pela execução das políticas educacionais do MEC, transfere recursos aos estados e municípios e, ainda, oferece assistência técnica⁴⁵. O FNDE juntamente com a CAPES são os órgãos responsáveis pelo pagamento daqueles que trabalharão nos cursos que funcionam sob a égide do Sistema UAB. A remuneração dos profissionais é realizada por bolsas de estudo e pesquisa e os tutores que atuam na educação a distância, acompanhando os alunos nos ambientes virtuais de aprendizagem e orientando-os no estudo, não precisam ter vínculo empregatício com as instituições. Geralmente o serviço realizado pelos tutores é complementar a outra fonte de renda haja vista que a bolsa paga a estes profissionais é inferior ao salário mínimo. Nesse sentido, cabe ressaltar que:

A primeira grande tentativa de coordenar uma ação conjunta de oferta de cursos superiores à distância ocorreu com a Associação Universidade em

⁴³ Informação verbal extraída do “Seminário Internacional de Educação a Distância: Inovações à Educação Superior por meio das tecnologias educacionais na Cultura Digital”, realizado nos dias 17 e 18 de março de 2016. Faculdade de Educação da Unicamp/ Campinas/SP. Mesa de Abertura. Fala de Fredric Michael Litto.

⁴⁴ Como informado anteriormente esse decreto foi revogado e substituído pelo Decreto nº 9.054 de 2017. O Decreto nº 5.622 está disponível, na íntegra, no ANEXO 1 desta tese.

⁴⁵ Essas informações estão disponíveis no site do próprio FNDE.

Rede (UniRede)⁴⁶ em 1999, entretanto, não logrou êxito. Barreto (2010) aponta como fragilidades dessa iniciativa a dependência de órgãos governamentais, bem como a dependência de órgãos de fomento para financiamento das bolsas pagas para os profissionais envolvidos. Ou seja, tratava-se de uma iniciativa de caráter “excepcional”, uma vez que reconfigurava a organização do trabalho e do financiamento da Educação Superior pública. (ARRUDA; ARRUDA, 2015, p. 326).

O excerto acima denota o viés provisório que permeia as políticas públicas para EaD, não somente no tocante à oferta de cursos como também, no que se refere ao pagamento dos profissionais envolvidos no trabalho com a EaD. Quando se remunera por bolsas, atribui-se um caráter de atendimento a necessidades mais emergenciais e, não permite que o trabalho realizado seja inserido no projeto institucional das instituições de ensino superior. A continuidade, pois, dos projetos voltados para a EaD fica comprometida e na dependência de planilhas de pagamento. Assim cabe recorrer às considerações de Alonso (2010, p; 137) quando afirma que:

Para a execução da formação, o financiamento, quando na modalidade de EaD, é feito por meio de planilhas indicativas do contingente de profissionais a ser contratado, levando em conta o número de alunos em formação e daí, como consequência, número de professores, tutores presenciais e a distância, além de outros elementos, como material a ser impresso. O fato é que as instituições financiadas não têm autonomia para dispor de suas experiências ou de procurar outras formas de trabalho que não sejam as estabelecidas pelas tais planilhas.

Sinteticamente, o modo como se organiza o Sistema UAB corresponde a um modelo dual, onde se aglutinam os elementos necessários para a concretização dos cursos superiores: financiamento, avaliação institucional, gestões operacional e acadêmica. Ao tomar especialmente a questão do financiamento vale acrescentar que:

No presente modo de organização, como as instituições públicas de ensino são integralmente financiadas pela UAB e como este financiamento não se enquadra na **matriz de financiamento regular** do MEC às instituições federais de ensino superior, fica estabelecido um modelo dual. Nestes termos **o financiamento e avaliação ficam a cargo da UAB**, enquanto que a gestão acadêmica e operacional ficam sob a responsabilidade das instituições públicas de ensino. (COSTA, 2007, p.14-15, grifo nosso).

⁴⁶ A UniRede foi criada no ano de 1999 como uma associação que abarca as instituições de educação superior pública. A finalidade desta associação seria o desenvolvimento da Educação a Distância tendo como finalidade o desenvolvimento da educação a distância no ensino superior, assentada em 3 eixos principais: democratização do acesso, elevação da qualidade e inovação.

É necessário retomar a questão da parceria entre as três esferas: federal, estadual e municipal para a oferta de cursos no Sistema UAB. Nesta questão encontram-se algumas dificuldades quanto ao financiamento dos cursos.

Do lado da União, por meio da Capes/UAB, há dificuldades de orçamento para manter esses cursos, que, por não serem criados e oferecidos pelo Ministério da Educação (MEC), não passam pelo aval do Ministério do Planejamento e não fazem parte do orçamento da União para a contratação de professores e demais servidores. (HERNANDES, 2017, p. 292).

Novamente vem à tona a questão da democratização da Educação, especialmente no Ensino Superior ser propagada por mecanismos que estão embasados do discurso neoliberal de que o Estado, leia-se, o setor público, não consegue sustentar financeiramente as ações em prol da ampliação de vagas neste nível de ensino. Ao ocorrer um incentivo maior às instituições privadas de ensino superior justificado pela falta de recursos a serem investidos em instituições públicas, ocorre uma conformação de estratégias no campo educacional de modo a atender os interesses do capital e manter a sua lógica.

Em tal contexto as políticas públicas educacionais tornam-se instrumentos que visam manter a conformação da sociedade, ou seja, a educação ofertada está em conformidade com a manutenção do *status quo* da sociedade do capital. A naturalidade das forças do capital e de suas estratégias que visam garantir a formação de uma força de trabalho dócil para o mercado, atuam no sentido de manter a divisão entre a educação que é ofertada para as classes mais favorecidas e a educação para as classes menos favorecidas, para os pobres. Romper com essa naturalidade seria, romper com a lógica do capital.

[...] a maneira como estão as coisas hoje, a principal função da educação formal é agir como um cão de guarda *ex-officio* e *autoritário* para induzir um conformismo generalizado em determinados modos de internalização, de forma a subordiná-los às exigências da ordem estabelecida. O fato de a educação ter êxito na criação de uma *conformidade universal* não altera o fato de, no seu todo, ela estar orientada para aquele fim. [...] Necessitamos então, urgentemente, de uma atividade de “contrainternalização”, coerente e sustentada, que não se esgote na *negação* – não importando quão necessário isso seja como uma fase nesse empreendimento – e que defina seus objetivos fundamentais, como a criação de uma alternativa abrangente *concretamente sustentável* ao que já existe. (MÉSZAROS, 2008, p.55-56).

As considerações do autor apontam a necessidade de uma ação humana em prol da educação que rompa com os limites estabelecidos pela visão de conformidade ao capital. Essa educação caracteriza-se pela formação humana que não corresponde a um tempo de

escolarização formal, mas que, seja uma formação integral, ao longo da vida. Os mecanismos de política educacional direcionados ao atendimento de demandas reprimidas, tal qual o acesso ao Ensino Superior, são tentativas de enfrentamento do problema de forma temporária e não se consolidam como uma mudança estrutural no modelo educacional que vise maior e melhor distribuição da educação de qualidade.

Nesse sentido a democratização de um nível de ensino via Educação a Distância atende a um propósito mercantilista que visa ampliar a ‘satisfação’ da população mais pobre quando aumenta o número de vagas e não aumenta o investimento direcionado para a concretização e realização das condições de oferta. São políticas que, como mencionado no início deste capítulo, foram desenhadas no governo de FHC, nos anos de 1990 e têm continuidade no governo de Lula, representando, pois, uma permanência, especialmente no seu primeiro mandato.

É difícil negar que houve de fato um aumento do número de vagas ofertada no Ensino Superior. Desse modo cabe mostrar através de dados estatísticos como ocorreu este aumento, atentando para o fato de que, o Ensino Superior privado foi privilegiado em decorrência dos mecanismos de isenção de impostos, subsídios e outros que visavam a materialização da parceria público-privada já ocorrida em anos anteriores.

O próximo tópico destinar-se-á à apresentação dos dados numéricos e estatísticos das matrículas ocorridas no nível superior a partir da implementação do Sistema Universidade Aberta do Brasil (UAB).

4.2 O Sistema UAB no âmbito do Plano de Desenvolvimento da Educação – PDE: ampliação de vagas no Ensino Superior

No período em que foi instituído o Sistema UAB, o Ministro da Educação do governo Lula, era Fernando Haddad que assumiu a gestão do ministério no ano de 2005. No mês de abril do ano de 2007, o MEC lançou o Programa de Desenvolvimento da Educação (PDE). Nesse mesmo ano, no mês de maio, o Decreto de nº 6.094 implementou o Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação⁴⁷. No PDE, considerado aqui como uma política de

⁴⁷ O Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação é um plano que conjuga esforços da União, Estados, Distrito Federal e municípios, atuando em regime de colaboração. O Decreto 6.094 que institui tal plano, encontra-se disponível no seguinte endereço: <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/2007/decreto-6094-24-maio-2007-553445-publicacaooriginal-71367-pe.html>.

governo, várias metas e ações foram estabelecidas. No que se refere à Educação Superior, uma das metas do plano era duplicar em 10 anos, o número de vagas do Ensino Superior. O Sistema UAB encontra-se, pois, como uma estratégia adequada ao atendimento das metas do PDE, além de estar em conformidade com a lógica neoliberal que visa a atender a uma demanda temporariamente e de forma precária.

A formação de professores, demanda deficitária do país, faz parte de um dos eixos de atuação do Sistema UAB, além do foco de análise desta tese que é a ampliação de vagas no Ensino Superior. Assim, utilizando o Sistema UAB como uma estratégia para a formação docente, o PDE

[...] criou o programa “Formação” que, por meio da Universidade Aberta do Brasil (UAB), pretende oferecer cursos a distância para prover a formação inicial dos docentes em exercício não-graduados em nível superior, além de formar novos professores e possibilitar a qualificação contínua de quase dois milhões de professores da educação básica. O ensino a distância, nas condições atuais do avanço tecnológico, é um importante auxiliar do processo educativo. Pode, pois, ser utilizado com proveito no enriquecimento dos cursos de formação de professores. (SAVIANI, 2007, p. 1250).

Ainda segundo o PDE, o aumento de vagas no Ensino Superior não pode ficar restrito somente à quantidade. Tal aumento deve pautar pela qualidade, inclusão social, melhor distribuição regional no país (permitindo o acesso a locais mais afastados dos centros) e, ainda contribuir para o desenvolvimento econômico e social do país, ao melhorar a formação dos recursos humanos. O plano em questão considera a reestruturação e expansão das universidades federais, através de programas tais como: o PROUNI, o FIES e pelo sistema de avaliação, o SINAES.

No que se refere ao PROUNI, entende-se a importância de considerar as palavras de Mancebo (2004, p. 13) quando afirma que:

[...] longe de resolver ou de corrigir a distribuição desigual dos bens educacionais, a privatização promovida pelo programa tende a aprofundar as condições históricas de discriminação e de negação do direito à educação superior a que são submetidos os setores populares. A alocação dos estudantes pobres nas instituições particulares cristalizará mais ainda a dinâmica de segmentação e diferenciação no sistema escolar, destinando escolas academicamente superiores para os que passarem nos vestibulares das instituições públicas.

Ainda que o maior foco do PDE seja a melhoria da educação básica via formação dos professores, isso acaba por gerar o aumento de vagas no Ensino Superior, mas não necessariamente amplia ou melhora a inclusão de jovens entre 18 e 24 anos, tal como a meta objetivada pelo plano. Em outros termos trata-se de um aumento de vagas pensado estrategicamente para propiciar a formação de docentes para a educação básica e que, viabiliza o aumento de vagas no Ensino Superior num todo.

Ao discorrer acerca da temática é importante ter em mente que:

O Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE) pode ser considerado a primeira grande iniciativa do ministro Fernando Haddad, buscando uma reorientação de rumo para a educação no governo Lula. Constituindo-se na reunião de dezenas de programas que abarcam da educação básica – compreendendo suas etapas e modalidades – à **educação superior**, tal iniciativa procurou dar direção à política educacional no país, tendo como grande timoneiro o governo federal. [...] é, ao mesmo tempo, uma busca de resgatar o protagonismo exercido pelo governo federal em épocas passadas, apesar das contradições que revelam possibilidades e limites entre o nacional e o federal. (OLIVEIRA, 2011, grifo nosso).

É preciso também mencionar o fato de que, o Sistema UAB que era de responsabilidade da Secretaria de Educação a Distância e do MEC, passou, a partir de 2009, mediante a Portaria nº 318, de abril deste ano, a ser operacionalizado pela CAPES. Este órgão já era responsável pela formação continuada de professores para a educação básica e, a partir desta portaria, as ações conjuntas entre a Diretoria de Educação a Distância – DED, e a CAPES, levaram à criação do Plano Nacional de Formação de Professores da Educação Básica – PARFOR, que também passa a integrar as metas do Plano de Desenvolvimento da Educação – PDE, de 2007.

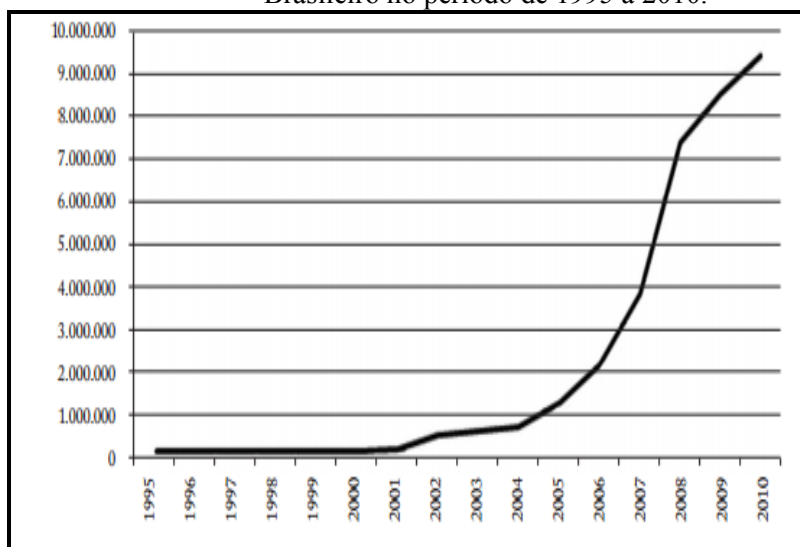
A SEED que foi a responsável pela criação dos Referenciais da Qualidade para a EaD, foi extinta no ano de 2011. Desse modo, todas as ações em prol da EaD, previstas nestes referenciais, no que se refere ao Ensino Superior, passaram a ser responsabilidade da Secretaria de Regulação e Supervisão da Educação Superior – SERES. (SILVA, 2018).

Alguns dados estatísticos permitem que se constate que a ampliação de vagas no Ensino Superior, de fato ocorreu, após o Decreto de nº 5.800/2006 que instituiu o Sistema UAB e que tem como um de seus objetivos ampliar o acesso à educação superior pública⁴⁸ como pode ser visto no Gráfico 1.

⁴⁸ São objetivos do Sistema UAB:

I – oferecer, prioritariamente, cursos de licenciatura e de formação inicial e continuada de professores da educação básica;

Gráfico 1: Evolução das matrículas a distância no Ensino Superior Brasileiro no período de 1995 a 2010.



Fonte: Inep (2011)

Os dados apresentados no gráfico compreendem o período de 1995 a 2010, período este que foi de suma importância para a implementação da EaD no país. Destacam-se dois marcos legais: a LDB nº 9.394/1996 e, ainda a instituição do Sistema UAB, em 2006. Podemos aferir que, após a instituição do Sistema UAB, pelo Decreto nº 5.800, o aumento do número de matrículas nos cursos a distância no Ensino Superior brasileiro foi bastante significativo. Desse modo, um dos objetivos do sistema teve êxito, no período em questão. Mas é preciso refletir sobre a organização e estrutura do Sistema UAB, que apresenta fragilidades e é caracteristicamente marcada pela descontinuidade das ações que promovem o seu funcionamento, especialmente no tocante aos recursos orçamentários.

Os gráficos a seguir revelam a evolução das matrículas na modalidade Educação a Distância. O primeiro gráfico compreende o período de 2000 a 2011 e mostra a evolução das matrículas em números, enquanto que, o segundo gráfico denota o percentual de matrículas no

II – oferecer cursos superiores para capacitação de dirigentes, gestores e trabalhadores em educação básica dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios;

III – oferecer cursos superiores nas diferentes áreas do conhecimento;

IV – **ampliar o acesso à educação superior pública;**

V – reduzir as desigualdades de oferta de ensino superior entre as diferentes regiões do País;

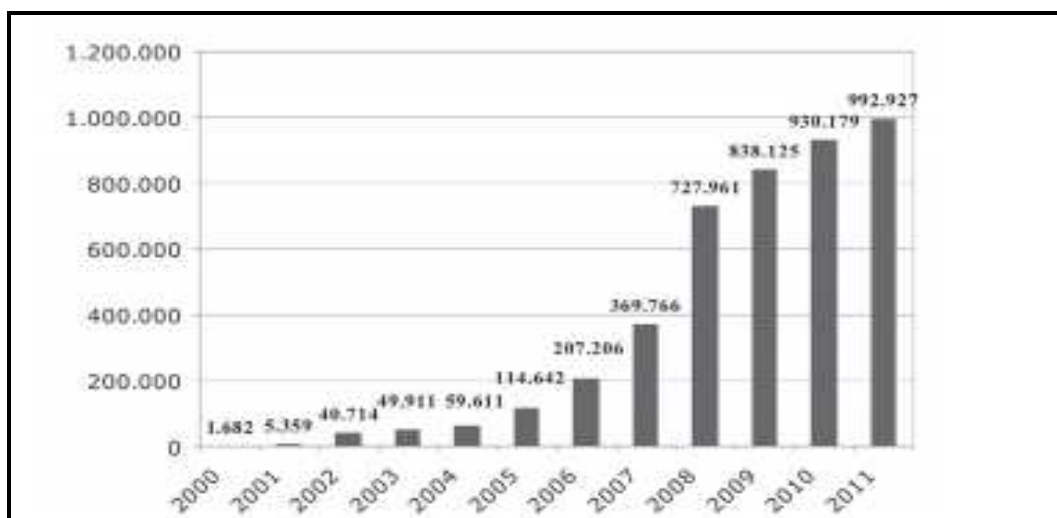
VII – estabelecer um amplo sistema nacional de educação superior a distância; e

VII – fomentar o desenvolvimento institucional para a modalidade de educação a distância, bem como a pesquisa em metodologias inovadoras de ensino superior apoiadas em tecnologias de informação e comunicação. (BRASIL, 2006, grifo nosso).

O Decreto nº 5.622 está disponível no ANEXO 1 desta tese.

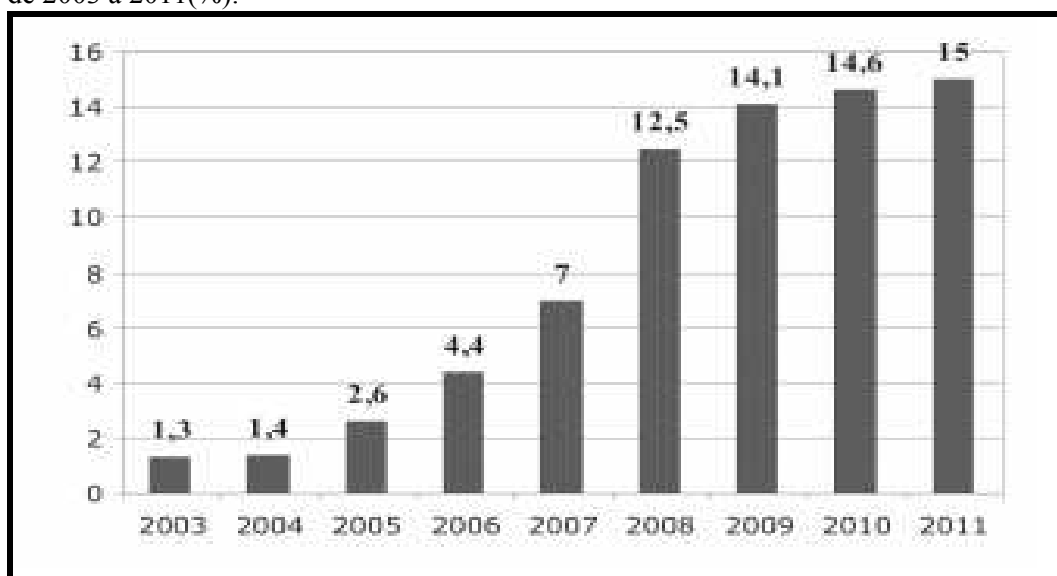
período de 2003 a 2011 que corresponde aos dois mandatos do presidente Lula (2003 a 2010) e início do 1º ano do mandato de Dilma Rousseff (2011- 2016).

Gráfico 2: Evolução das matrículas na EaD (2000-2011)



Fonte: Inep (2012)

Gráfico 3: Evolução das matrículas na Educação a Distância no Ensino Superior no período de 2003 a 2011(%).

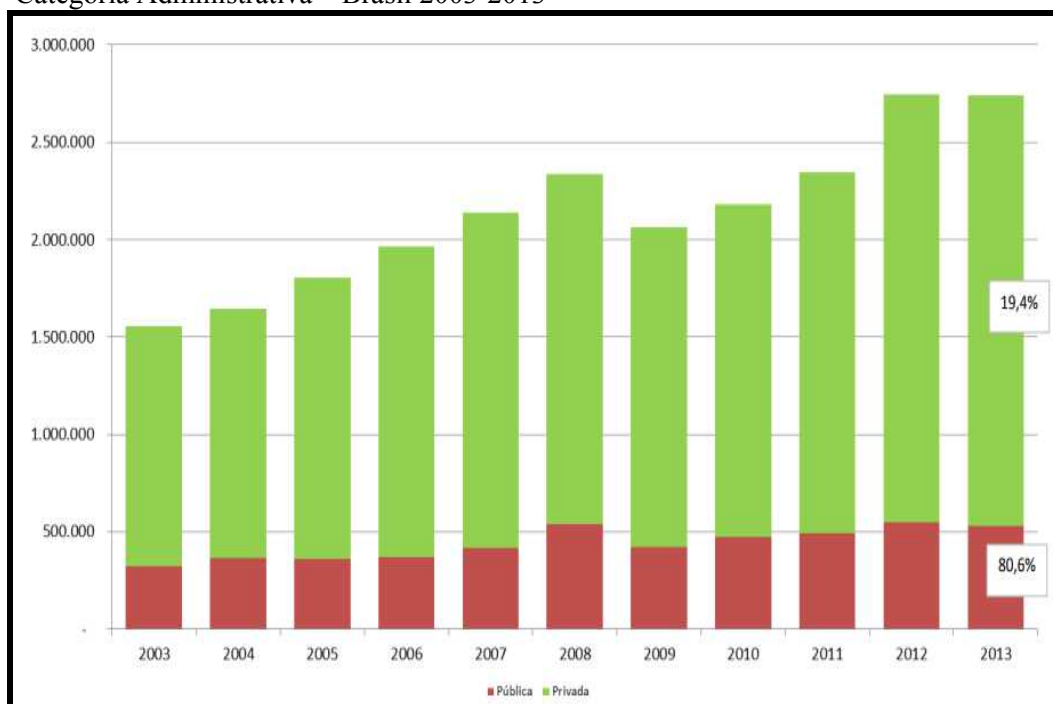


Fonte: Inep(2012)

No ano de 2003 as matrículas na EaD correspondiam a 1,3 % do total de matrículas no Ensino Superior. Observa-se um importante crescimento, no ano de 2007, após decorrido um ano da implementação do Sistema UAB, o que elevou o número percentual para 7%. O aumento foi observado até o final do mandato de Lula, no ano de 2010, quando atingiu o percentual de 14,6% representando mais que 100% do total observado em 2007. No ano de 2011 foi atingido um montante de 15% do total de matrículas no ensino a distância.

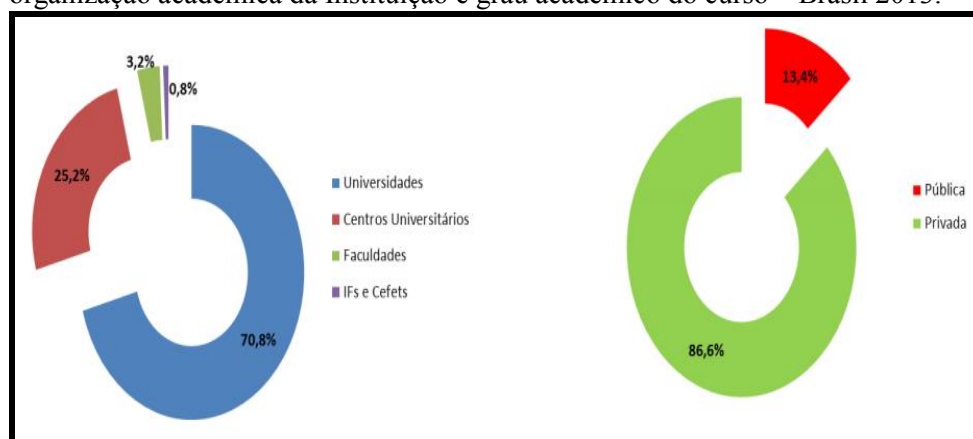
É necessário, porém, apontarmos que a expansão do Ensino Superior no período de 2003 a 2013, ocorre, prioritariamente na rede privada de ensino. Vejamos no gráfico a seguir, que as barras verdes representam a rede privada de ensino enquanto as barras vermelhas, a rede pública de ensino. A participação da rede privada corresponde a mais de 80% do total de ingressantes na Educação Superior. Isso reafirma o que foi dito anteriormente nesta tese que a expansão da Educação Superior na rede pública de ensino como meta do Estado é relegada ao segundo plano pois, os incentivos para que a rede privada de ensino promova o aumento do seu número de matrículas são muito maiores do que os recursos investidos na rede pública de Ensino Superior.

Gráfico 4: Evolução do número de ingressantes na Educação Superior de Graduação, por Categoria Administrativa – Brasil 2003-2013



Fonte: Adaptado de Inep (2013).

Gráfico 5: Distribuição das matrículas nos cursos a distância por categoria administrativa e organização acadêmica da Instituição e grau acadêmico do curso – Brasil 2013.

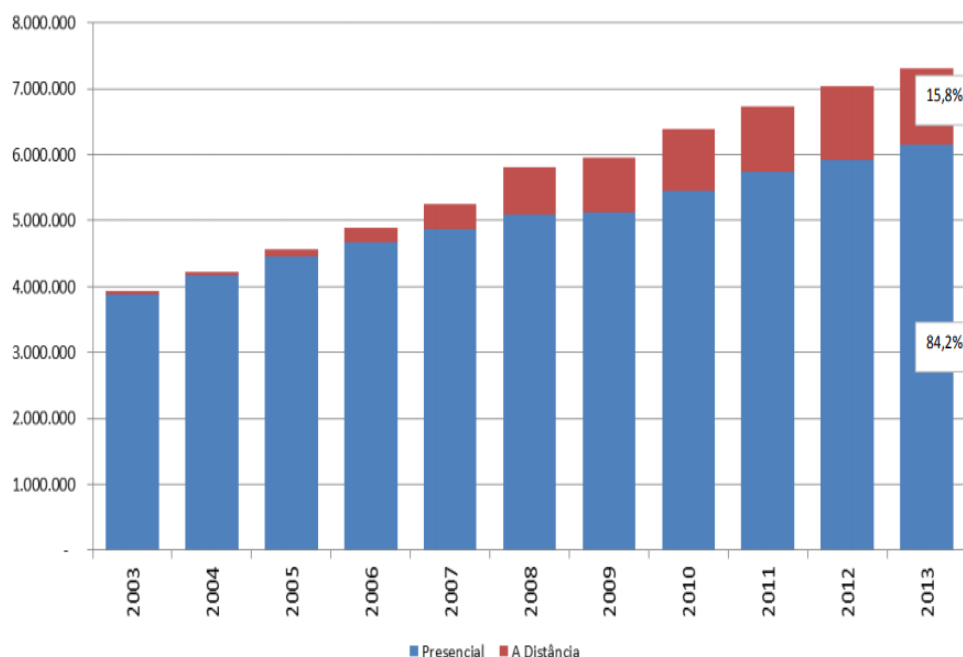


Fonte: Adaptado de Inep (2013).

As matrículas estão concentradas na rede privada de ensino como mostra o gráfico 5. Mesmo se levarmos em conta que o número de instituições privadas de ensino é superior ao número de IES públicas, devemos considerar que os subsídios governamentais para as primeiras favorecem o maior número de matrículas. Isso ainda corresponde à manutenção da privatização do ensino superior brasileiro iniciada no governo de FHC e que tem continuidade no governo Lula.

Como o foco neste momento é apenas mostrar o incremento das matrículas no Ensino Superior para estabelecer um contraponto entre as políticas públicas que favorecem o ensino privado em detrimento do ensino público, são apresentados a seguir os números que comprovam o aumento das matrículas na modalidade a distância, tanto nas instituições públicas quanto nas instituições privadas. A princípio já é possível mencionar que a tendência observada de aumento deste número ocorre, também, na esfera privada em maior magnitude. Para tanto um caminho é tomar como referência o período de 2003 a 2013, período este que corresponde aos dois mandatos do presidente Lula da Silva e aos dois primeiros anos do mandato da presidenta Dilma Rousseff.

Gráfico 6: Evolução das matrículas de educação superior de graduação, por modalidade de ensino – Brasil 2003-2013.

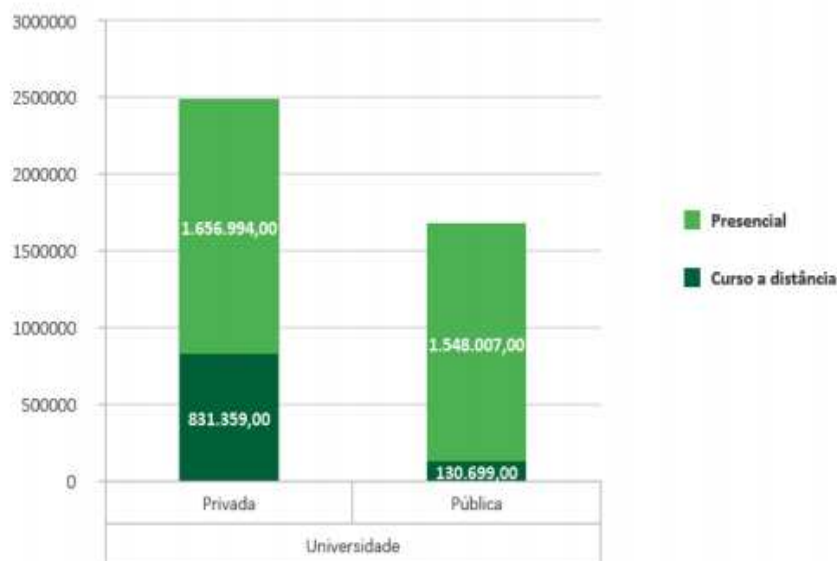


Fonte: Adaptado de Inep (2014)

O gráfico 6 permite observar que, após a implementação do Sistema Universidade Aberta do Brasil, no ano de 2006, ocorreu um impulso nas matrículas realizadas nos cursos a distância. Assim no ano de 2013, após 7 anos de implantação do Sistema UAB tivemos uma participação de 15,8% de matrículas nos cursos a distância e, 84,2% de matrículas nos cursos presenciais.

Os dados apresentados permitem o entendimento da magnitude assumida pela EaD nas políticas públicas educacionais no governo Lula e que tiveram continuidade no primeiro mandato do Governo de Dilma Rousseff (2011-2014), não tendo sofrido mudanças substantivas. Assim, cabe recuperar os dados do Resumo Técnico do ano de 2014, disponível no Portal do Inep/MEC.

Gráfico 7: Quantidade de matrículas em cursos de graduação em universidades públicas e privadas por modalidade de ensino – Brasil – 2014.



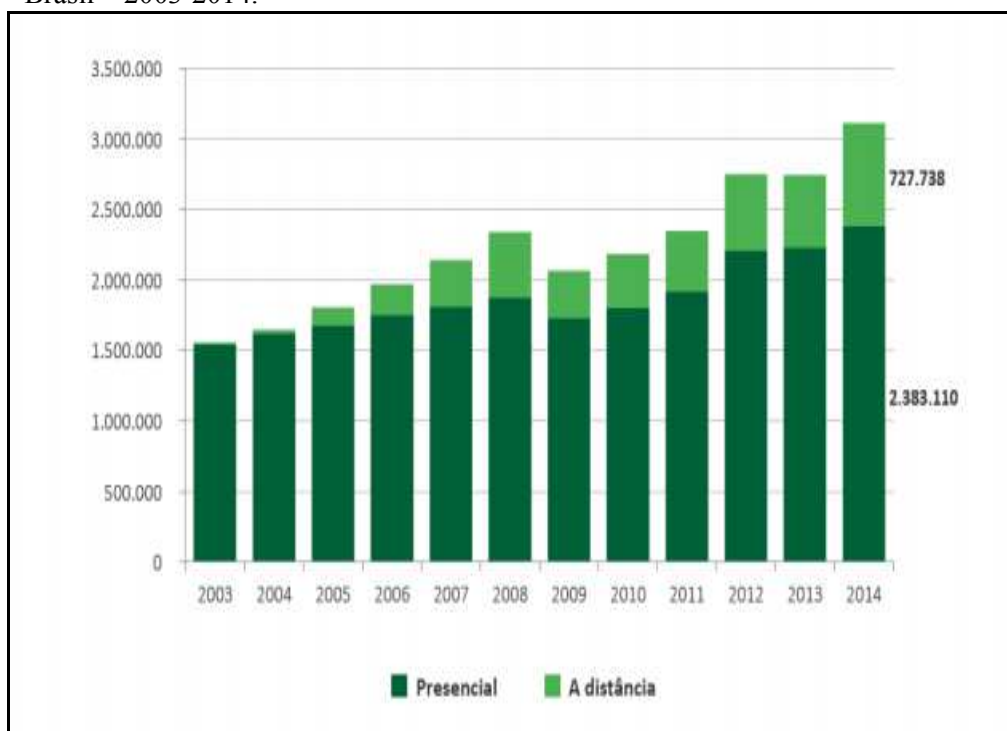
Fonte: Adaptado de Inep (2014)

Ao analisar o gráfico 7 relativo ao ano de 2014 (Governo Dilma), nota-se que a quantidade de matrículas nos cursos presenciais não apresenta números muito diferentes quando comparadas as redes pública e privada de ensino. No entanto, ao comparar a quantidade de matrículas nos cursos a distância, a disparidade é muito grande. Isso denota que:

No Brasil, a análise das políticas para a educação superior indica, de um lado, a naturalização de uma expansão, predominante privada, restando pouca dúvida de que a educação tenha se transformado em importante mercadoria e, de outro, a efetivação de novas arquiteturas e dinâmicas institucionais, que remetem a uma forte diversificação do sistema de educação superior como um todo, o que inclui as IES públicas, nas quais o cotidiano é marcado por redução de recursos, por uma autonomia ‘regulada’, por pressões as mais distintas para uma vinculação da pesquisa às necessidades do mercado, entre outras tendências. (MANCEBO, 2015, p. 141).

No gráfico 8, a seguir, pode-se observar mais uma vez o crescimento das matrículas nos cursos a distância. Tal dado foi constatado ao longo do Governo Lula, especialmente após a implementação do Sistema UAB e no 1º mandato do Governo Dilma (2011-2014), conforme já relatado. (Ver gráfico sete).

Gráfico 8: Número de ingressantes em cursos de graduação por modalidade de ensino - Brasil – 2003-2014.



Fonte: Adaptado de Inep (2014)

Ao analisar o gráfico 8, pode-se aferir que, houve um crescimento de ingressantes no Ensino Superior no período de 2003 a 2014, com uma oscilação indicando redução no ano de 2009. O total de ingressantes nas duas modalidades de ensino no referido período, totalizou 3.110.848 alunos, sendo o percentual de 23,4% na modalidade a distância e, 76,6% na modalidade presencial. O percentual de alunos ingressantes nos cursos da modalidade a distância é bem inferior ao percentual daqueles que ingressaram na modalidade presencial. No entanto, o aumento do número de alunos que ingressou na modalidade a distância foi percebido ainda que não tenha ocorrido de forma regular, como indicam os números. De 2006, quando foi implantado o Sistema UAB, até o ano de 2008, foi observado um crescimento contínuo, com uma queda no ano de 2009 e, volta do crescimento em 2010. Porém, o crescimento da modalidade de ensino presencial acompanhou o mesmo movimento, apontando para uma diversificação do sistema de educação superior num todo.

As estatísticas permitem demonstrar que os argumentos apresentados ao longo desta tese, ou seja, de que no Governo Lula houve uma espécie de segunda fase das reformas neoliberais do Governo FHC, são verdadeiras. As políticas públicas no campo educacional não apresentaram mudanças substanciais na sua estruturação, o que denota a continuidade com relação à formulação das mesmas: não rompem com a lógica neoliberal intensificada no

Governo FHC, mas sim, estão em conformidade com as diretrizes dos organismos internacionais que visam formar indivíduos sob a égide do mercantilismo e da racionalidade técnica.

Ainda que tenha sido observado esse contínuo aumento das matrículas nos cursos ofertados na modalidade a distância, é preciso fazer algumas considerações, especialmente no tocante aos caminhos trilhados pela EaD no período em questão. A revisão bibliográfica e a pesquisa documental permitiram verificar um período de grande ênfase após a implementação do Sistema UAB, o que permite afirmar que um dos eixos de atuação do sistema teve sucesso, que foi a expansão de vagas no Ensino Superior. No primeiro mandato do Governo Dilma (2011-2014) e início do segundo mandato (2015-2016), encontra-se a seguinte situação:

Desde o começo de 2013, a situação da UAB passa a dar sinais de esgotamento com indicativos de que os modelos de formação e, principalmente, de gestão, instituídos até então precisariam ser revistos. **Em 2015, esse esgotamento dos modelos é levado a cabo, quando as IES são duramente penalizadas pelo governo federal, com corte quase integral das verbas destinadas aos cursos (em andamento ou com matrículas previstas) oferecidos pela EAD.** Pelas normas acadêmicas e constitucionais brasileiras, esse rompimento de um compromisso plural e coletivo implicou na responsabilização unilateral das instituições de ensino frente ao andamento das atividades de conclusão nos cursos. Esse rompimento unilateral indica a fragilidade de um sistema robusto e de multiparcerias como é a UAB. (MILL, 2016, p. 441, grifo nosso).

Ao realizar o potencial quantitativo de sua proposta, o Sistema UAB contribuiu para expandir as vagas no Ensino Superior público, atendendo relativamente as metas do PNE mas, ao mesmo tempo, o faz sem aumentar o volume de recursos direcionados para as IPES, com vistas a dar sustentação a este sistema. Tal como afirmado anteriormente, ao utilizar a infraestrutura das IPES, no tocante tanto aos aspectos físicos quanto humanos, o Sistema UAB contribuiu para uma intensificação do trabalho daqueles que atuam sob suas diretrizes. Tudo isso contribuiu para que o Sistema UAB não configure como uma universidade aberta, mas sim, como uma adaptação necessária às estratégias determinadas por uma política pública no campo educacional. Poderíamos dizer que: “Como política pública, o sistema UAB constitui-se como programa de governo, ainda que ele tenha sobrevivido a várias gestões.” (ARRUDA, 2018, p. 826).

4.3 Algumas ações recentes relacionadas ao Sistema UAB

Nos tópicos anteriores foi demonstrado através de uma análise qualitativa, e da utilização de alguns dados estatísticos, que o Sistema UAB, ainda que de forma precarizada, atingiu números consideráveis no tocante à expansão de vagas no Ensino Superior.

Neste tópico são apresentados especialmente três ações em prol do Sistema UAB, mas cujos efeitos ainda não podem ser dimensionados nesta pesquisa.

A primeira ação ou mudança em termos da legislação que devemos apontar é o Decreto nº 9.057, de 25 de maio de 2017, que revoga o Decreto nº 5.622 de 2005. Esse decreto já foi mencionado e, em parte analisado em tópicos anteriores deste capítulo. É necessário, contudo, retomar com relação ao mesmo o fato de que este possibilita uma maior ampliação no credenciamento das instituições para ofertar cursos na modalidade EaD.

Cabe destacar especialmente o Artigo 11 do Capítulo III e o parágrafo 2º do mesmo artigo: “Art. 11. As instituições de ensino superior privadas deverão solicitar credenciamento para a oferta de cursos superiores na modalidade a distância ao Ministério da Educação.” E, o parágrafo 2º em que se afirma ser “permitido o credenciamento de instituição de ensino superior exclusivamente para oferta de cursos de graduação e de pós-graduação lato sensu na modalidade a distância.”

A pesquisa documental viabiliza a inferência de que estes tópicos constantes no Decreto nº 9.057 favorecem as instituições privadas de Ensino Superior, ao ‘facilitarem’, por assim dizer, a oferta de EaD nestas instituições. Se antes havia um requisito de excelência na oferta de cursos de graduação, para posteriormente ofertá-los na modalidade a distância, este requisito foi retirado da pauta. Desse modo, a continuidade do favorecimento das instituições privadas denotando o caráter mercantil das políticas públicas no campo educacional prevalece.

As instituições públicas de ensino superior foram também, favorecidas, segundo o Artigo 12, do capítulo III, que, em síntese, diz que as IPES das esferas federal, estadual ou distrital estão automaticamente credenciadas para ofertar cursos na modalidade a distância. Não existe, porém, referência aos recursos orçamentários destinados a esta oferta.

É importante apresentar um fato que corrobora com a redução dos gastos públicos no campo educacional. No ano de 2014, no final do primeiro mandato do Governo Dilma, um novo Plano Nacional de Educação – PNE, foi aprovado pela Lei de nº 13.005, de 24 de junho deste ano. Com duração prevista para o decênio 2014-2024, o plano trouxe várias metas que

exigirão para sua realização, um maior montante de recursos financeiros. Assim: “O financiamento das metas do PNE está previsto na meta 20, que determina, até 2024, a aplicação de recursos públicos equivalentes a 10% do PIB na educação brasileira, o que significa quase que dobrar o volume de recursos financeiros.” (AMARAL, 2017, p. 07).

No ano de 2016, porém, após o *impeachment* da presidenta Dilma Rousseff, e já no governo do presidente interino – Michel Temer, foi apresentada a Proposta de Emenda Constitucional, a PEC 241/55 ou PEC do Teto dos Gastos, com o objetivo de congelar os gastos públicos durante 20 anos. Essa PEC afeta as metas do PNE (2014-2024) e, representa um congelamento de gastos públicos em educação por um período de 20 anos. Nesse contexto compreende-se o Sistema UAB como alvo fácil desse congelamento, fato que contribui para o comprometimento do funcionamento do mesmo, que já se caracteriza pela descontinuidade dos recursos destinados ao seu funcionamento, tal como já apontado anteriormente mediante a pesquisa bibliográfica e documental.

No dia 1º de agosto do ano de 2018, o presidente da CAPES, Abílio Baeta Neves, enviou um Ofício⁴⁹ ao Ministro da Educação do Governo Temer – Rossieli Soares da Silva, ofício este de nº 245/2018, onde mencionava os efeitos dos cortes de gastos no orçamento da CAPES e a inviabilidade em dar continuidade a uma série de programas sob responsabilidade da agência. Segundo Abílio Neves, tornar-se-á impraticável, cumprir com os compromissos da agência se o orçamento estiver abaixo do teto da Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO, de 2019. No tocante ao Sistema UAB, Abílio Neves foi taxativo ao afirmar que ocorrerá:

Interrupção do funcionamento do Sistema Universidade Aberta do Brasil (UAB) e dos mestrados profissionais do Programa de Mestrado Profissional para Qualificação de Professores da Rede Pública de Educação Básica (ProEB), com a suspensão dos pagamentos a partir de **agosto de 2019**, afetando os mais de **245.000** beneficiados (alunos e bolsistas - professores, tutores, assistentes e coordenadores) que encontram-se inseridos em aproximadamente 110 IES, que ofertam em torno de 750 cursos (mestrados profissionais, licenciaturas, bacharelados e especializações), em mais de 600 cidades que abrigam polos de apoio presencial. (BRASIL, 2018).

Corroborando com os argumentos apresentados ao longo desta tese, ou seja, com a inviabilidade da estrutura de funcionamento do Sistema UAB reafirma-se sua fragilidade, por motivos que vão além da parceria entre União, estados e municípios. Como os recursos disponíveis para a execução de suas ações não estão contempladas na matriz regular do MEC, com os cortes de gastos, torna-se inviável sua sustentação e sua classificação como uma

⁴⁹ O Ofício nº 245/2018 corresponde ao ANEXO 3 desta tese.

política pública educacional. Tal constatação permite dizer, portanto, que o Sistema UAB foi sendo conformado dentro de um programa de governo e de suas estratégias de atuação, tendo alcançado limites para seu funcionamento devido à ausência de uma estrutura sólida condizente com uma instituição de Ensino Superior pública que ofereça ensino gratuito e de qualidade. Somado a isso é importante lembrar que o Sistema UAB não constitui uma universidade autônoma, pois, não possui uma infraestrutura que a caracterize como uma instituição cujo tripé – ensino, pesquisa e extensão sejam os pilares de sua existência.

A dimensão do Sistema UAB quando considerada como política pública apresenta muitas fragilidades e uma delas é a dependência de uma articulação entre as esferas federal, estadual e municipal para que seu funcionamento ocorra de modo satisfatório. Ao configurar dentro deste sistema de parceria, a universidade aberta instituída no Brasil, não tem sequer um corpo docente próprio, não prevê contratações de professores para atuarem na EaD e funciona de forma dependente de instituições públicas já constituídas, precarizando-as ainda mais. Enquanto permanecer no rol das políticas públicas como política de caráter emergencial, que é mudada conforme decretos e portarias designadas por diferentes gestões governamentais, não configurará dentro da perspectiva das soluções essenciais dentro do campo educacional. Constituirá apenas uma solução formal e temporária e isso consolida a visão da EaD como modalidade desacreditada dentro das instituições, principalmente as públicas, de Ensino Superior.

Conforme já visto nos parágrafos anteriores, a ausência de financiamento para a Educação a Distância e a disseminação desta pelo Sistema UAB possibilitou, sim, a expansão de vagas na rede pública de Ensino Superior e produziu um efeito contrário ao pretendido. Explicando melhor. Essa expansão de vagas configura como uma busca de universalização do acesso ao Ensino Superior e, para que ocorra, vale-se da situação de precariedade em que já se encontram as IPES no Brasil, funcionando com recursos orçamentários mínimos. Entende-se, pois, como sendo uma democratização precária da educação e que atende à lógica mercantil das políticas neoliberais de um Estado mínimo, intensificadas no governo de FHC e que tiveram continuidade no Governo Lula.

Cabe ressaltar, contudo, que de maneira alguma se trata de desmerecer os avanços conseguidos com as políticas sociais no governo Lula. Os números não mentem quanto a isso, especialmente no tocante aos programas que reduziram a fome a miséria no país. O que deve ser motivo de preocupação entre pesquisadores da temática é a existência de políticas públicas que não promovem uma mudança na estrutura do sistema educacional brasileiro, mudança

esta que possibilite um efetivo rompimento com a formação parcial e aligeirada do indivíduo e que direcione a uma formação integral do homem.

É nesse ínterim que se encontra o Sistema UAB: mais uma política pública no campo educacional, voltada para o Ensino Superior, mas que não permite uma mudança essencial. Ou seja, pode-se afirmar que se trata, apenas, de uma mudança formal e temporária que visa uma melhora apenas quantitativa com vistas a atender demandas reprimidas. Essa melhora quantitativa, contraditoriamente, não conta com um aumento necessário nos recursos dispendidos para sua materialização. Desse modo, sua estruturação não permite que configure como uma política pública consolidada no campo educacional. Sua configuração corresponde à de uma política pública que foi sendo moldada de acordo com diferentes gestões governamentais para atender aos interesses mercantis que vão se modificando e se intensificando ao longo da história. O objeto de pesquisa aqui trabalhado foi passando por modificações que lhe atribuíram movimento condizente com o processo histórico que se caracteriza por contradições, permanências e rupturas.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A educação que se oferta aos pobres em forma de política social, que visa atender uma demanda reprimida, tal como é o caso do acesso ao Ensino Superior via Sistema Universidade Aberta do Brasil, cuja metodologia é sustentada pela EaD, é, via de regra, uma educação precária visando apenas uma formação restrita aos interesses do capital.

A revisão bibliográfica do trabalho permitiu constatar que as primeiras tentativas de criação de uma universidade aberta no Brasil datam da década de 1970. Nesta década estava tendo início nos países mais avançados uma espécie de esgotamento das práticas fordistas de produção. Esse processo que culminou na reestruturação produtiva caracteriza-se por uma racionalidade técnica e ocorreu no Brasil, anos mais tarde, em final dos anos 1980 e foi intensificada nos anos de 1990.

Na época não haviam condições para se implantar uma universidade nestes moldes e, apesar das autoridades do referido período, terem apresentados vários projetos de lei com essa finalidade, tais projetos foram arquivados devido a obstáculos apresentados pelos elaboradores de políticas educacionais, que viam a universidade aberta e a metodologia EaD como incompatíveis com a formação dos indivíduos, especialmente por não garantirem a disseminação dos valores e ideais que constituíam o governo militar e por não conformarem uma rigidez do processo educativo, tida como premissa para a educação formal. Algumas visitas à Open University da Inglaterra, criada no final dos anos 60 foram realizadas, mas a inviabilidade de implantar um modelo tal como a Open no Brasil, era notória. Isso se deve a questões estruturais, de recursos humanos e tecnológicas. Além do mais o nível de desenvolvimento do país não viabilizava que a metodologia utilizada numa universidade aberta fosse aqui implementada.

As condições políticas e econômicas da época não eram favoráveis a tal implantação que só ocorreu muitos anos mais tarde, já na década de 2000, no Governo de Lula. Neste governo a política pública educacional acompanhou o cunho neoliberal intensificado no Governo FHC e a EaD enquanto modalidade de ensino que já tinha sido regulamentada, seria a modalidade educativa utilizada no Sistema UAB que, corresponde a uma política de articulação entre as esferas federal, estaduais e municipais cujo um dos objetivos é a expansão de vagas no Ensino Superior.

Tal expansão foi promovida via Sistema UAB sob a forma de uma educação precária que se encontra sustentada numa estrutura que não tem as características de uma instituição de

Ensino Superior, pois, vale-se de estruturas já existentes das universidades públicas. Ao realizar seus objetivos valendo-se de instituições já consolidadas no campo educacional e, o pior, cujos gastos vêm sofrendo reduções gradativas, o Sistema UAB precariza tanto a educação ofertada quanto as condições de trabalho daqueles que nela atuam.

A estratégia do governo foi a utilização da capacidade existente das instituições com gastos mínimos corroborando com o fato de que os investimentos e financiamentos educacionais não configuram como uma das prioridades dos gastos públicos.

As mudanças promovidas pelas políticas públicas, no caso o Sistema UAB, ora denominado de política pública, ora de programa, não constituem um meio de democratizar a educação de forma sólida, aparece como uma estratégia, como meio necessário ao capital que vai se metamorfoseando perante decretos e portarias que visem uma adequação sem que haja o mínimo de investimentos no sistema em questão.

Assim, o Sistema UAB torna-se, então, um programa que promove uma maior precarização das condições de oferta educacional nas IPES, por uma série de motivos, e, pode-se mencionar a sobrecarga de trabalho dos docentes que atuam nos cursos presenciais e nos cursos a distância, uma vez que, a infraestrutura física e de pessoal das IPES é a mesma utilizada pela universidade aberta tal como foi configurada: num sistema de parceria entre a União, os estados e os municípios, sem aumento necessário e suficiente de recursos orçamentários para promover o funcionamento do sistema. Isso porque não se trata de uma universidade com grau de autonomia e cujo propósito seja o atendimento ao tripé: ensino, pesquisa e extensão.

Não existe uma oferta regular dos cursos disponibilizados na modalidade EaD no Sistema UAB, o que promove uma instabilidade de ações em prol da institucionalização da EaD dentro das IPES. Além do mais, o modo de funcionamento do Sistema UAB acaba por promover uma animosidade da comunidade acadêmica com relação à EaD e, consequentemente disseminar uma resistência maior à sua adoção dentro das IPES.

Desse modo o Sistema UAB configura no campo educacional como uma estratégia no campo das políticas públicas, para atender as estratégias e diretrizes dos organismos internacionais, pois, ao mesmo tempo em que corresponde a uma diversificação dos métodos de ensino e aprendizagem, reforça os mecanismos de redução de gastos na educação. O papel de Estado mínimo característico do governo neoliberal se faz presente e cabe a esse Estado tão somente as funções supervisão e regulação, uma vez que o aumento de recursos para o financiamento do Ensino Superior público não está de acordo com as diretrizes dos

organismos internacionais, por representarem para estes, uma má alocação de recursos públicos.

Cabe ainda enfatizar que, ao atender as diretrizes de tais organismos, o Estado viabiliza a privatização do ensino público e fortalece a ampliação do *status* mercador da educação. Existe um favorecimento das políticas em prol das empresas privadas de ensino com vistas ao desenvolvimento do país mediante a qualificação de sua população e, diante disso, as IPES são relegadas a segundo plano. Esse favorecimento está revestido em forma de financiamento estudantil e programas de governo que buscam a universalização da educação e o fazem de forma precária, não garantindo a democratização desta. Ao contrário de impulsionar o desenvolvimento do país, aumenta a dependência deste com relação aos países centrais e isso ocorre pelo tipo de educação que é ofertada, acompanhando a lógica do mercado neoliberal – formar para o mercado de trabalho e não promover educação para a formação integral do indivíduo, mas apenas um meio para que consiga a certificação, sem qualificá-lo⁵⁰.

A criação da universidade aberta brasileira, que culminou no Sistema UAB, foi um projeto construído de forma processual. Isso pôde ser constatado na pesquisa realizada que indicou as contradições expressas no movimento histórico. A condição de país periférico faz com que o Brasil adote e realize a adequação de modelos e sistemas educacionais vindos dos países centrais como forma de querer ascender ao desenvolvimento econômico e tecnológico destes países. No entanto, isso corrobora para intensificar a dependência cada vez mais, pois, concede aos organismos internacionais, tais como o Banco Mundial, a autoridade para definir as diretrizes para a elaboração de políticas públicas em todos os setores, e, especialmente, no campo educacional.

Conforme afirmado anteriormente, tanto no resumo quanto na introdução, a pesquisa realizada permitiu comprovar a tese defendida de que o Sistema UAB, ora denominado de política pública, ora denominado de programa configura como uma política pública de cunho neoliberal cuja contradição encontra-se explícita por ser um programa de governo, do Governo Lula, cujo propósito central era a ampliação das políticas públicas de cunho social, no caso, no campo educacional. Enquanto o eixo articulador do Sistema UAB tem uma questão social – a expansão de vagas no Ensino Superior para atender a uma demanda

⁵⁰ Apreende-se aqui que a diferença entre capacitar o indivíduo e qualificá-lo encontra-se no fato de que, capacitar significa apenas ofertar os meios para que ele obtenha a certificação, tem caráter individualista, tecnicista, enquanto que, qualificar tem abrangência maior e pautada na coletividade, na solidariedade.

reprimida, por outro lado, os mecanismos utilizados para que o objetivo seja colocado em prática, correspondem a mecanismos próprios de uma política neoliberal. Isso corrobora com o fato de que a educação ofertada seja precarizada.

Os resultados da pesquisa apontam que a universalização da educação via Sistema UAB ocorre sendo determinada por uma lógica formativa para tão somente atender ao mercado de trabalho. Constatase, pois, que, houve no Governo Lula uma continuidade das reformas que tiveram início na década de 1990, no Governo FHC e, o Sistema UAB encontra-se como mais uma política pública que privilegia os interesses do mercado e utiliza a EaD como metodologia viável para atender aos seus propósitos. Não existe pois uma solução essencial, como diria Mészáros, mas sim, algumas soluções formais que não rompem com a lógica do capital que se reflete no campo educacional via elaboração e implementação de políticas públicas que se traduzem em programas de governo.

Este estudo utilizou fontes diversas que enriqueceram o escopo da análise realizada. A historicidade do objeto permitiu que fosse verificado como este foi construído ao longo do tempo e sempre permeado por contradições, que fazem parte de sua própria dinâmica e corrobora para o fato de que não possa ser analisado isoladamente. Desse modo justifica-se sua relevância e importância para o campo científico educacional, lembrando que, no campo das políticas públicas educacionais, o Sistema UAB aparece como uma possibilidade que ao longo do tempo foi sujeita a várias portarias e decretos que visavam a adequação desta política pública aos diversos momentos de sua implantação. Como parte do programa do Governo Lula foi estratégica no sentido de atender a um projeto de governo cujas políticas sociais eram o mote de seu discurso. No entanto, ao utilizar mecanismos típicos das políticas públicas neoliberais, que cria a cultura para o ajuste ao mercado, vai se tornando inviável com o tempo, uma vez que promove apenas temporariamente a solução para uma demanda ou problema. A situação daqueles que trabalham no Sistema UAB e daqueles que estudam nos cursos ofertados a distância no âmbito deste sistema, não permite que possam ser considerados como integrados a uma universidade aberta mas sim, estão à margem do funcionamento das universidades públicas. A título de exemplo, cabe destacar que não existe uma oferta regular de cursos que funcionam sob o sistema e o pagamento desses trabalhadores é realizado mediante bolsas.

O Ofício destacado no último tópico do capítulo 4 desta tese serve como um alerta para que a inviabilidade do Sistema UAB aqui sinalizado, ocasionará prejuízos imensos a milhares de estudantes e profissionais envolvidos nos cursos ofertados. A interrupção do

funcionamento do sistema tal como indicado no referido ofício não deixa dúvidas que a Educação a Distância pública vem sendo utilizada para cobrir deficiências do sistema educacional num todo, pois, promove soluções que não são duradouras e não atingem de forma eficiente a democratização do ensino tal como deveria. A ampliação das vagas do Ensino Superior sendo entendida como uma demanda social foi sendo moldada de acordo com interesses econômicos e do mercado de trabalho. Pouco importa se a educação é presencial ou à distância, a lógica é a mesma pois, a educação está a favor do capital e as mudanças e propostas não são realizadas com o intuito de modificar tal lógica.

Este estudo não se esgota com as considerações aqui realizadas. Trata-se de um estudo que permite um aprofundamento de várias questões que foram trazidas à tona e que envolvem a Educação a Distância. Desse modo fica uma lacuna para estudos futuros que abordem a complexidade da temática. Vale dizer que, com a mudança recente no governo brasileiro, várias propostas foram aventadas no sentido de alavancar a EaD, no entanto, tais propostas acentuam ainda mais as desigualdades entre a educação ofertada aos pobres e a educação ofertada aos mais favorecidos. A título de exemplificação, pode-se mencionar a autorização para que 40% dos cursos de graduação sejam ministrados à distância. Isso corrobora para o desmonte da educação e, especialmente da profissão docente, uma vez que privilegia o empresariamento educacional, precariza ainda mais as condições de trabalho dos docentes e empobrece a construção de uma sociabilidade e da formação integral humana dentro do espaço educacional.

REFERÊNCIAS

- A UNIVERSIDADE aberta: um desafio ao inconformismo. *In: Jornal do Brasil*, Rio de Janeiro, 25 fev.1973. Disponível em: <https://news.google.com/newspapers?nid=0qX8s2k1IRwC&dat=19730225&printsec=frontpage&hl=pt-BR>. Acesso em: 29 ago. 2016.
- ALONSO, M. Kátia. A Expansão da Educação Superior no Brasil e a EaD: dinâmica e lugares. **Educação e Sociedade**, Campinas, v. 31, n. 113, p. 1319-1335, out-dez. 2010. Doi: <http://dx.doi.org/10.1590/S0101-73302010000400014>. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/es/v31n113/14.pdf>. Acesso em 16 mar.2016.
- ALVES, João R. M. A história da EAD no Brasil. *In: LITTO, M. Litto; FORMIGA, Marcos. Educação a Distância: o estado da arte*. São Paulo, SP: Pearson Education do Brasil, 2009. p. 9-13.
- AMARAL, Nelson C. Com a PEC 241/55 (EC 95) haverá prioridade para cumprir as metas do PNE (2014-2024)? **Revista Brasileira de Educação**, Rio de Janeiro, v. 22, n.71, p. 1-25, out. 2017. Doi: <http://dx.doi.org/10.1590/s1413-24782017227145> Acesso em: 22 out. 2018.
- ANTUNES, Ricardo. Riqueza e miséria do trabalho no Brasil. *In: LUCENA, Carlos. Capitalismo, Estado e Educação*. Campinas, SP: Editora Alínea, 2008. p. 123-124.
- ANTUNES, Ricardo. **Os sentidos do trabalho**: ensaio sobre a afirmação e a negação do trabalho. 2. ed. São Paulo, SP: Boitempo, 2009.
- ANTUNES, Ricardo. **Adeus ao trabalho?**: ensaio sobre as metamorfoses e a centralidade do mundo do trabalho. 14. ed. São Paulo, SP: Cortez, 2010.
- ARAÚJO, Gilda C. Federalismo e Políticas Educacionais no Brasil: equalização e atuação do empresariado como projetos em disputa para a regulamentação do regime de colaboração. **Educação e Sociedade**, Campinas, v. 34, n.124, p.787-802, jul-set. 2013. Doi: <http://dx.doi.org/10.1590/S0101-73302013000300008>.Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/es/v34n124/08.pdf>. Acesso em: abr. 17.
- ARRUDA, P. Eucidio; ARRUDA, P. E. Durcelina. Educação à Distância no Brasil: políticas públicas e democratização do acesso ao ensino superior. **Educação em Revista Belo Horizonte** v. 31, n.03, p. 321-338, jul. /set. 2015. Doi: <http://dx.doi.org/10.1590/0102-4698117010>. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/edur/v31n3/1982-6621-edur-31-03-00321.pdf>. Acesso em: 20 mar.2017.
- ARRUDA, P. Eucidio. Reflexões sobre a política nacional de formação de professores a distância e o enfraquecimento da EaD pública pela Universidade Aberta do Brasil (UAB). **Educação**, Santa Maria. v. 43, n. 41, p. 823-842, out-dez. 2018. Doi: <http://dx.doi.org/10.5902/19846444>. Disponível em: <https://periodicos.ufsm.br/reeducacao/article/view/32607>. Acesso em: 25 out. 2018.
- AZEVEDO, Janete M. Lins de. **A Educação como política pública**. Campinas, SP: Autores Associados, 1997. v. 56.

BALMANT, Rebeca O. de M. O ano em que a EAD se tornou uma política pública. In: ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE EDUCAÇÃO A DISTÂNCIA. **Anuário Brasileiro Estatístico de Educação Aberta e a Distância ABRAEAD**. São Paulo: Abed, 2006. p. 121-125. Disponível em: www.abed.org.br/censoead/anuario2006.pdf. Acesso em: 06 ago. 2018.

BELLONI, M. Luiza. **Educação a Distância**. 2.ed. Campinas, SP: Autores Associados, 2001.

BELLONI, M. Luiza. Ensaio sobre Educação a Distância no Brasil. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 23, n. 78, p. 117-142, abr. 2002. Doi: <http://dx.doi.org/10.1590/S0101-73302002000200008>. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0101-73302002000200008&script=sci_abstract&tlng=pt. Acesso em: 15 abr. 2016.

BOMENY, Helena. Um personagem e suas histórias. *Cienc. Cult.* São Paulo, v. 66, n. 4, p. 38-43, out-dez, 2014. Doi: <http://dx.doi.org/10.21800/S0009-67252014000400013>. Disponível em: http://cienciaecultura.bvs.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0009-67252014000400013. Acesso em: 15 jun. 2016.

BRASIL. [Constituição (1998)]. Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado Federal, 1988.

BRASIL. Decreto nº 2.494, de 10 de fevereiro de 1998. Regulamenta o Art. 80 da LDB (Lei nº 9.394/96). **Diário Oficial da União**, seção 01, 11 fev., 1998, p.01. Brasília, DF, 11 fev. 1998. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/seed/arquivos/pdf/tvescola/leis/D2494.pdf>. Acesso em: 05 mar. 17.

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. **Diário Oficial da União**, 28 mai. 1996, p. 9213, Brasília, DF, 28 abr. 1998. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/seed/arquivos/pdf/tvescola/leis/D2561.pdf>. Acesso em: 15 mar. 17.

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. **Diário Oficial da União**, 20 dez. 2005, p.1. Brasília, DF, 20 dez. 2005. Disponível em: http://portal.mec.gov.br/seed/arquivos/pdf/dec_5622.pdf. Acesso em: 10 maio 17.

BRASIL. Decreto nº 5.800, de 8 de junho de 2006. Dispõe sobre o Sistema Universidade Aberta do Brasil. **Diário Oficial da União**, seção 1, 09 jun. 2006, p. 4. Brasília, DF, 9 jun. 2006. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/decreto/d5800.htm. Acesso em: 02 mai. 2017.

BRASIL. Decreto nº 6.094, de 24 de abril de 2007. Dispõe sobre a implementação do Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação, pela União Federal, em regime de colaboração com Municípios, Distrito Federal e Estados, e a participação das famílias e da comunidade, mediante programas e ações de assistência técnica e financeira, visando a mobilização social pela melhoria da qualidade da educação básica. **Diário Oficial da União**, 25 abr. 2007, p. 5. Brasília, DF, 25 abr. 2007. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/decreto/d6094.htm. Acesso em: 13 mai. 17.

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://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/2017/decreto-9057-25-maio-2017-784941-publicacaooriginal-152832-pe.html>. Acesso em: 30 maio 2017.

BRASIL. Decreto nº 51.404 de 5 de fevereiro de 1962. Dispõe sobre o funcionamento do Conselho Federal de Educação, enquanto não for aprovado o respectivo Regimento Interno. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 6 fev. 1962. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1960-1969/decreto-51404-5-fevereiro-1962-391285-publicacaooriginal-1-pe.html>. Acesso em: 22 maio 17.

BRASIL. Lei nº 5.692 de 11 de agosto de 1971. Fixa Diretrizes e Bases para o ensino de 1º e 2º graus, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, seção 01, 12 ago. 1971. p. 6377, Brasília, DF, 12 ago. 1971. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1970-1979/lei-5692-11-agosto-1971-357752-publicacaooriginal-1-pl.html>. Acesso em: abr. 17.

BRASIL. **Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996**. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. 1996b. Disponível em: http://portal.mec.gov.br/seesp/arquivos/pdf/lei9394_ldbn1.pdf. Acesso em: 25 mar. 17.

BRASIL. **Lei nº 010172, de 9 de janeiro de 2001**. Aprova o Plano Nacional de Educação e dá outras providências. 2001. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/arquivos/pdf/L10172.pdf>. Acesso em: 05 abr. 17.

BRASIL. Ministério da Educação. Ofício nº 245/2018-GAB/PR/CAPES.2018. Disponível em: https://sei.capes.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&codigo_verificador=0746852&codigo_crc=6755A444&hash_download=ef5e65b749e9b6a0c124c56e438345f0dbb86d4b097fccd29f4b4221365642ee971b5a5e507aea925d83d67d1d4d79f08696fa5be30b507aa19122ff68c396a9&visualizacao=1&id_orgao_acesso_externo=0. Acesso em: 2 ago. 2018.

BRASIL. **Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado**. 1995. Disponível em: <http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/publicacoes-oficiais/catalogo/fhc/plano-diretor-da-reforma-do-aparelho-do-estado-1995.pdf>. Acesso em: 22 nov. 2018.

BRASIL. **Projeto de Lei nº 203, de 15 de março de 1989**. Dispõe sobre a criação da Universidade Nacional de Ensino à Distância. Disponível em: <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=234352>. Acesso em: 03 jan. 17.

BRASIL. **Projeto de Lei nº 962, de 21 de novembro de 1972**. Dispõe sobre frequência livre em cursos de nível universitário. Disponível em: <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=185157> Acesso em: 15 jan. 2017.

BRASIL. **Projeto de Lei nº 1.878, de 19 de abril de 1974**. Institui a Universidade Aberta. Disponível em: <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=197217>. Acesso em: 10 jan. 2017.

BRASIL. **Projeto de Lei nº 3.582, de 28 de abril de 2004**. Dispõe sobre a instituição do Programa Universidade para Todos – PROUNI, e dá outras providências. Disponível em: http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=B1A9154D7B3D4412C3DA0F355A7EC520.proposicoesWebExterno1?codteor=219649&filename=PL+3582/2004. Acesso em: 15 ago. 2018.

BRASIL. **Projeto de Lei nº 3.700, de 10 de junho de 1977**. Institui a Universidade Aberta. Disponível em: <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=215148>. Acesso em: 25 jan. 2017.

BRASIL. **Projeto de Lei nº 4.592 de 16 de março de 1990**. Dispõe sobre a Universidade Aberta do Brasil e dá outras providências. Disponível em: <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=222781>. Acesso em: 15 jan. 17.

BRASIL. **Projeto de Lei nº 8571 de 1986**. Autoriza o uso da designação “Universidade Aberta” e dá outras providências. Disponível em: http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=FDC46A362BC824A40B3ACE8B3FD46F07.node2?codteor=1157421&filename=Avulso+-PL+8571/1986. Acesso em: 23 set. 2016.

BRASIL. Ministério da Educação. Fórum das estatais pela educação: diálogo para a cidadania e inclusão. 2004. In: **Portal do MEC**. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/>. Acesso em: 23 abr. 2017.

BRASIL. Ministério da Educação. Fórum das estatais pela educação: projeto Universidade Aberta do Brasil. 2005. In: **Portal do MEC**. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/arquivos/pdf/universidade.pdf> Acesso em: set. 2017.

BRASIL. Ministério da Educação. Universidade Aberta do Brasil. In: **Jornal Correio Braziliense**, 03 de julho de 2006. Disponível em: http://portal.mec.gov.br/arquivos/pdf/artigo_motahaddad.pdf. Acesso em: 15 dez. 2017.

BRASIL. Referenciais de qualidade para a Educação Superior a Distância. 2007. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/seed/arquivos/pdf/legislacao/refead1.pdf> Acesso em: 22 mar. 16.

CARVALHO, Carlos Henrique de. Pesquisa Documental. Uberlândia: Universidade Federal de Uberlândia, 2015. 11 slides (Power point).

CONSELHO FEDERAL DE EDUCAÇÃO (BRASIL). Plano setorial de educação. In: **Folha de São Paulo**, São Paulo, 21 de jun. de 1971. Primeiro Caderno, p. 12. Disponível em: <http://acervo.folha.uol.com.br/fsp/1971/06/22/2/>. Acesso em: 21 ago. 2016.

CHAUÍ, Marilena. A Universidade Pública sob nova perspectiva. Conferência na sessão de abertura da 26ª Reunião Anual da ANPEd, realizada em Poços de Caldas, MG, em 5 de outubro de 2003. **Revista Brasileira de Educação**. Rio de Janeiro, n. 24, p. 5-15, Set /Out /Nov /Dez 2003. Doi: <http://dx.doi.org/10.1590/S1413-24782003000300002>. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S1413-24782003000300002&script=sci_abstract&tlng=pt. Acesso em: 15 ago. 2016.

COGGIOLA, Osvaldo. As crises econômicas e a teoria marxista. [2009]. p. 1-48. Disponível em: http://5c912a4babb9d3d7cce1-6e2107136992060ccfd52e87c213fd32.r10.cf5.rackcdn.com/wpcontent/files/Crises_economicas_e_teorias_marxistas.pdf. Acesso em: 22 jul. 2018.

COSTA, Celso José da. Modelos de Educação Superior a distância e implementação da Universidade aberta do Brasil. **Revista Brasileira de Informática na Educação (RBIE)**. Porto Alegre, v. 15, n.2, p. 1-8, Mai/Ago. 2007. DOI: <http://dx.doi.org/10.5753/rbie.2007.15.2.%25p>. Disponível em: <http://www.br-ie.org/pub/index.php/rbie/article/view/63/53>. Acesso em: 15 ago. 2017.

COSTA, Maria L. Furlan. História e políticas públicas para o ensino superior a distância no Brasil: o programa universidade aberta do Brasil em questão. **Revista HISTEDBR**, Campinas, n. 48, p. 281-295, mar 2012. Doi: <https://doi.org/10.20396/rho.v12i45.8640149> Disponível em: <https://periodicos.sbu.unicamp.br/ojs/index.php/histedbr/article/view/8640149>. Acesso em: 20 jun. 2016.

CUNHA, Luiz A.; GÓES, Moacyr de. **O golpe na educação**. 11 ed. Rio de Janeiro: Jorge Zahar. 2002

DOURADO, L. F. Políticas e gestão da educação superior a distância: novos marcos regulatórios? **Educação e Sociedade**, Campinas, v. 29, n. 104, Especial, p. 891-917, out. 2008. Disponível em: <http://www.cedes.unicamp.br/>. Acesso em: mar. 2017.

DOURADO, L. F. Avaliação do Plano Nacional de Educação 2001 - 2009: questões estruturais e conjunturais de uma política. **Educação e Sociedade**, Campinas, v. 31, n. 112, p. 677-705, set. 2010. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/es/v31n112/03.pdf>. Acesso em: mar. 2017. Doi: <http://dx.doi.org/10.1590/S0101-73302010000300003>.

DOURADO, F. Luiz. **Plano Nacional de Educação**: política de Estado para a educação brasileira. 2016. Disponível em: <http://portal.inep.gov.br/documents/186968/523064/PLANO+NACIONAL+DE+EDUCA%C3%87%C3%83O+-+Pol%C3%ADtica+de+Estado+para+a+educa%C3%A7%C3%A3o+brasileira/2cbb3d59-497d-45a8-a5af-d3bbe814336e?version=1.5>. Acesso em: 22 mar.2017.

ESTRUTURA resguarda suas especificidades. **Folha de São Paulo**, São Paulo, 25 abr. 1974. 2º Caderno. São Paulo. Disponível em: <http://acervo.folha.uol.com.br/fsp/1974/04/25/156/>. Acesso em: 15 set. 16.

FUNDO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO (BRASIL). **Apresentação**. In: Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação, 2012. Disponível em: <http://www.fnde.gov.br/financiamento/fundeb/fundeb-apresentacao>. Acesso em: 25 abr. 17.

FREIRE, Paulo. **Política e educação**. 7. ed. São Paulo: Cortez, 2003

FRIGOTTO, Gaudêncio. O enfoque da dialética materialista histórica na pesquisa educacional. In: FAZENDA, Ivani. **Metodologia da Pesquisa Educacional**. 10. ed. São Paulo: Cortez, 2006.

GENTILI, P. Neoliberalismo e educação: manual do usuário. In: SILVA, T. T. da; GENTILI, P. (Orgs.). **Escola S.A.:** quem ganha e quem perde no mercado educacional do neoliberalismo. Brasília, DF: CNTE, 1996, p. 9-49. Disponível em: <http://static.recantodasletras.com.br/arquivos/4002523.pdf>. Acesso em: 21 ago. 2018.

GOMES, da Costa, A. C. A legislação que trata da EAD. In: LITTO, Fredric Michael; FORMIGA, Manuel Marcos Maciel. **Educação a Distância:** o Estado da Arte. São Paulo: Pearson Education do Brasil, 2009. p. 21-27.

HELENE, Otaviano. A privatização do ensino superior. **Brasil de Fato**. 2011. Disponível em: <https://www.brasildefato.com.br/node/7136/>. Acesso: em 25 jan. 2016.

HERNANDES, Paulo R. A Universidade Aberta do Brasil e a democratização do Ensino Superior público. **Ensaio:** aval. pol. públ. Educ., Rio de Janeiro, v.25, n. 95, p. 283-307, abr./jun. 2017. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0104-40362017005001104&script=sci_abstract&tlng=pt. Acesso em: 28 out. 2018.

HORTA, J. S. B. Plano Nacional de Educação da Tecnocracia à Participação Democrática. In: CURY, C. R. J., HORTA, J. S. B, BRITO, Vera Lúcia A. **Medo à liberdade e compromisso democrático:** LDB ; Plano Nacional de Educação. São Paulo: Ed. do Brasil, 1997, p. 137-206.

IANNI. Otávio. **Dialética e Capitalismo** . 3. ed. Petrópolis: Vozes, 1998.

IANNI. Otávio. Globalização e Neoliberalismo. **São Paulo em Perspectiva**, São Paulo, v. 12, n.2. p. 27-32, abr./jun. 1998. Disponível em: http://produtos.seade.gov.br/produtos/spp/v12n02/v12n02_03.pdf. Acesso em: 21 ago. 2018.

INEP. Censo Superior. In: portal do Inep. 2011. Disponível em: http://download.inep.gov.br/download/superior/censo/2011/resumo_tecnico_censo_educacao_superior_2011.pdf. Acesso em: 10 jul. 2018.

INEP. Censo Superior. In: portal do Inep. 2012. Disponível em: http://download.inep.gov.br/download/superior/censo/2012/resumo_tecnico_censo_educacao_superior_2012.pdf. Acesso em: 12 jul. 2018

INEP. Censo Superior. In: portal do Inep. 2013. Disponível em: http://download.inep.gov.br/download/superior/censo/2013/resumo_tecnico_censo_educacao_superior_2013.pdf. Acesso em: 16 jul. 2018.

INEP. Censo Superior. In: portal do Inep. 2014. Disponível em: http://download.inep.gov.br/download/superior/censo/2014/resumo_tecnico_censo_educacao_superior_2014.pdf. Acesso em: 15 jul. 2018.

KATO, Fabíola B. Grello; SANTOS, Sílvia A. dos; MARTINS, Tânia B. Da educação a distância à Universidade Aberta do Brasil: expansão anômala e repercussões no trabalho docente. In: SOUZA, Dilenio D. L. de; SILVA JÚNIOR, João R. da; FLORESTA, Maria das G. S. *et. al.*(org). **Educação a distância:** diferentes abordagens críticas. São Paulo: Xamã, 2010. p. 13-31.

KATO, Volia R. C. Estado e planejamento econômico no Brasil (1930-1970). Resenha Bibliográfica. Rev. adm. empres. Rio de Janeiro, v. 13, n.1 São Paulo, Jan./Mar. 1973. Doi: <http://dx.doi.org/10.1590/S0034-75901973000100009>. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-75901973000100009. Acesso em: 24 set. 2018.

KONDER, Leandro. **O que é dialética**. São Paulo: Brasiliense, 2008. (Coleção Primeiros Passos).

KUENZER, A. Z. Da dualidade assumida à dualidade negada: o discurso da flexibilização justifica a inclusão excludente. **Educação e Sociedade**, Campinas, v. 28, n. 100 , Especial, p. 1153-1178, out. 2007. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/es/v28n100/a2428100.pdf>. Acesso em: 18 set. 2018.

LEFEBVRE, Henri. Lógica formal e lógica dialética. 5. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1991.

LIMA, Antonio B. de. Estado, Políticas Públicas e Educação no Brasil. In: LUCENA, Carlos (org.). **Capitalismo, Estado e Educação**. Campinas, SP: Alínea, 2008. p. 133-150.

LIMA, Kátia R. de S. O Banco Mundial e a educação superior brasileira na primeira década do novo século. **Revista Katálisis**, Florianópolis, v. 14, n. 1, p. 86-94, jan./jun. 2011. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/rk/v14n1/v14n1a10.pdf>. Acesso em: 08 out. 2018.

LIMA, Daniele G. de, LIMA, Rita de Lourdes de. A precarização do trabalho docente no contexto da universidade operacional e suas inflexões na condição do professor substituto. **Universidade e Sociedade**. Brasília, v. 60, p. 86-99, jul. 2017. Disponível em: <http://www.andes.org.br/imprensa/publicacoes/imp-pub-2143586950.pdf>. Acesso em: 20 jul. 2018.

LITO, Fredric M. Informação verbal extraída do “Seminário Internacional de Educação a Distância: Inovações à Educação Superior por meio das tecnologias educacionais na Cultura Digital”, realizado nos dias 17 e 18 de março de 2016. Faculdade de Educação da Unicamp/ Campinas/SP. Mesa de Abertura. Fala de Fredric Michael Litto. Disponível em: <https://www.fe.unicamp.br/ead/galerias/1352>. Acesso em: 17 mar.2016.

LOPES, Luís Fernando; FARIA, Adriano Antônio. **O que e o quem da EaD**: história e fundamentos. Curitiba: InterSaberes, 2013.

LUCENA, Carlos. **Tempos de destruição**: educação, trabalho e indústria do petróleo no Brasil. Campinas, SP: Autores Associados, Uberlândia, MG: EDUFU, 2004.

MANCEBO, Deise. Expansão da educação superior: balanço, perspectivas e desafios. **RBP AE** , [s.l.], v. 32, n. 3, p. 645 - 652, set. /dez. 2016. Doi: <https://doi.org/10.21573/vol32n32016.70261>. Disponível em: <https://seer.ufrgs.br/rbpae/article/view/70261>. Acesso em: 17 jan. 2017.

MANCEBO, Deise. Universidade para todos: a privatização em questão. **Pro-Posições**, v. 15, n. 3, p.75-90, 2004.

MANCEBO, Deise; VALE, Andréa A. do; MARTINS, Tânia B. Políticas de expansão da educação superior no Brasil/ 1995-2010. **Revista Brasileira de Educação**, Rio de Janeiro, v. 20, n. 60, p. 31-50, jan-mar. 2015. Doi: <http://dx.doi.org/10.1590/S1413-24782015206003> Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/rbedu/v20n60/1413-2478-rbedu-20-60-0031.pdf>. Acesso em: fev. 2016.

MASSON, Gisele. Materialismo histórico e dialético: uma discussão sobre as categorias centrais. **Práxis Educativa**, Ponta Grossa, v. 2, n. 2, p. 105-114, jul-dez. 2007.

MASSON, Gisele. As contribuições do método materialista histórico e dialético para a pesquisa sobre políticas educacionais. In: SEMINÁRIO DE PESQUISA EM EDUCAÇÃO DA REGIÃO SUL: um olhar sobre o ensino superior. 9., 2012, Caxias do Sul. **Anais [...]**. Universidade de Caxias do Sul: Anped, 2012. p. 1-13. Disponível em: https://www.ucs.br/ucs/tplAnped2011/eventos/anped_sul_2012/anais/. Acesso em: 06 jan. 2019.

MARX, Karl. **O capital**: crítica da economia política. 3 ed. São Paulo: Nova Cultural, 1988.

MELLO, Alex Fiúza de. Teorias do neo-imperialismo: raízes da teoria marxista do capitalismo mundial. **Estudos de Sociologia**, Araraquara, v.6, n.11, p. 39-60, 2001. Disponível em: <https://periodicos.fclar.unesp.br/estudos/article/view/411/301>. Acesso em: jul. 2018.

MÉSZAROS, István. **A educação para além do capital**. 2 ed. São Paulo: Boitempo, 2008.

MILL, Daniel; RIBEIRO, Luis Roberto de Camargo; OLIVEIRA, Márcia Rozenfeld Gomes de. **Polidocência na educação a distância**: múltiplos enfoques. São Carlos: EdUFSCar, 2010.

MILL, Daniel. **Docência virtual**: uma visão crítica. Campinas : Papirus, 2012a.

MILL, Daniel. A Universidade Aberta do Brasil. In: LITTO, M. Fredric; FORMIGA, Marcos. **Educação a Distância**: o estado da arte. 2. ed. São Paulo: Pearson Education do Brasil, 2012b. p. 280-291.

MILL, Daniel. Educação a distância: cenários, dilemas e perspectivas. **Revista Educação Pública**. Cuiabá, v. 25, n. 59/2, p. 432-454, maio/ago. 2016. Disponível em: <http://periodicoscientificos.ufmt.br/ojs/index.php/educacaopublica/article/viewFile/3821/2610>. Acesso em: 12 nov. 2016.

MOORE, Michael. G. ; KEARSLEY, Greg. **Educação a distância**: uma visão integrada. São Paulo: Thomson Learning, 2007.

MORAN, José M. A educação superior a distância no Brasil. In: SOARES, Maria Susana A. (org.). Brasília: CAPES, 2002. p. 251-274.

MOTA, Ronaldo. Universidade Aberta do Brasil. In: ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE EDUCAÇÃO A DISTÂNCIA. **Anuário Brasileiro Estatístico de Educação Aberta e a Distância ABRAEAD**. São Paulo: Abed, 2007. p. 17-21. Disponível em: www.abed.org.br/censoead/anuario2007.pdf. Acesso em: 06 ago. 2018.

NISKIER, Arnaldo. **Educação à distância: a tecnologia da esperança: políticas e estratégias para a implantação de um sistema nacional de educação aberta e à distância.** São Paulo: Editora Loyola, 1999.

NISKIER, Arnaldo. Universidade Aberta: um projeto do tamanho do Brasil. **Carta Mensal:** conferências proferidas nas reuniões semanais do Conselho Técnico da Confederação Nacional do Comércio de Bens, Serviços e Turismo. Brasília, n. 706, p.3-30, Janeiro 2014. Disponível em: <http://cnc.org.br/sites/default/files/arquivos/706jan2014.pdf>. Acesso em: 22 ago. 2017.

NORONHA, M. Olinda. Abordagem histórica da relação trabalho e educação. *In:* LOMBARDI, José Claudinei; LUCENA, Carlos; PREVITALI, Fabiane Santana. (org.). **Mundialização do trabalho, transição histórica e reformismo educacional.** Campinas: Librum Editora, 2014.

OLIVEIRA, Dalila A. Das políticas de governo à política de estado: reflexões sobre a atual agenda educacional brasileira. **Educ. Soc.**, Campinas, v. 32, n. 115, p. 323-337, abr.-jun. 2011. Disponível em: <http://www.cedes.unicamp.br>. Acesso em: 25 ago. 2018.

OLIVEIRA, Luciana C. **Tutoria, prática docente e condições de trabalho:** um olhar sobre a atividade do tutor no curso de pedagogia a distância da Universidade Federal de Uberlândia. 2014. 95 f. Dissertação de Mestrado – Universidade Federal de Uberlândia. Programa de Pós-Graduação em Educação. Uberlândia, 2014.

ORTH, Alfredo M.; MANGAN, Patrícia K. V.; NEVES, Marcus F. Análise das políticas públicas de educação a distância no Brasil: um olhar sobre o ensino superior. *In:* SEMINÁRIO DE PESQUISA EM EDUCAÇÃO DA REGIÃO SUL. 9, 2012, Caxias do Sul. **Anais [...]**. Universidade de Caxias do Sul: Anped, 2012. p. 1-18. Disponível em: <http://www.ucs.br/etc/conferencias/index.php/anpedsul/9anpedsul/paper/viewFile/3341/180>. https://www.ucs.br/ucs/tplAnped2011/eventos/anped_sul_2012/anais/. Acesso em: 06 jan. 2019.

PALLOCCI FILHO, Antônio (coord.). **Uma escola do tamanho do Brasil:** programa de governo 2002 coligação Lula presidente. São Paulo: Comitê Lula presidente, 2002. Disponível em: <http://csbh.fpabramo.org.br/uploads/umaescoladotamanhodobrasil.pdf>. Acesso em: 22 fev. 2018.

PASSARINHO AFIRMA EM MINAS QUE UNIVERSIDADE ABERTA DO BRASIL SERÁ MUITO RÍGIDA. *Jornal do Brasil*, Belo Horizonte, 22 mai. 1973. Disponível em: <https://news.google.com/newspapers?nid=0qX8s2k1IRwC&dat=19730522&printsec=frontpage&hl=pt-BR>. Acesso em: 20 ago. 16.

PIMENTEL, M. Nara. **Educação Aberta e a Distância - Análise das políticas públicas e da implementação da educação a distância no ensino superior no Brasil a partir das experiências da Universidade Federal de Santa Catarina e da Universidade Aberta de Portugal,** 2006. 193 f. Tese (Doutorado em Engenharia de Produção) – Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2006.

PINO, Del B. A. Mauro, GRÜTZMANN, P. Thaís, PALAU, N. C. Roberta. A educação a distância nas instituições federais de ensino: novas relações no processo de trabalho docente.

Cadernos de Educação. FaE/ PPGE/UF. Pelotas [38]: 235-257, jan. /abr. 2011. Disponível em: <https://periodicos.ufpel.edu.br/ojs2/index.php/caduc/article/download/1549/1456>. Acesso em: 14 fev. 2016.

PIRES, F. C. Marília. O Materialismo histórico-dialético e a Educação. **Interface – comunicação, Saúde e Educação**, 1997, p.83-92.

PREVITALI, Fabiane S.; FRANÇA, Robson L. de; FAGIANI, Cílon C.; OMENA, Adriana C.; LIMA, Antonio B. de. Trabalho, educação e reestruturação produtiva no século XXI. In: LUCENA, Carlos; SILVA JÚNIOR, João dos Reis da. (org.). **Trabalho e Educação no século XXI: experiências internacionais**. São Paulo: Xamã, 2012.

PROJETO UNIVERSIDADE ABERTA DO BRASIL. Fórum das Estatais pela Educação. 2005. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/arquivos/pdf/universidade.pdf> Acesso em: 25 abr. 17.

ROMERO, Maria H. C. Universidade do Ar: em foco a primeira iniciativa de formação de professores secundaristas via rádio no Estado Novo (1941-1944). In: NETO, Armando Q.; SOUZA, Vilma Ap.; BUIATTI, Viviane P. **Formação docente: história, políticas e práxis educacional**. Uberlândia: Composed, 2015. p. 105-123.

SADER, Emir. A construção da hegemonia pós-neoliberal. In: SADER, Emir (Org.) **10 anos de governos pós-neoliberais no Brasil: Lula e Dilma**. São Paulo: Boitempo; Rio de Janeiro: FLACSO. Brasil. 2013. p. 135-143.

SAVIANI, Dermeval. O Plano de Desenvolvimento da Educação: análise do projeto do MEC. **Revista Educação e Sociedade**, Campinas, vol. 28, n. 100 - Especial, p. 1231-1255, out. 2007. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/es/v28n100/a2728100.pdf>. Acesso em: 25 mar. 2017.

SAVIANI, Dermeval. **Da nova LDB ao novo plano nacional de educação: por uma outra política educacional**. 5.ed. Campinas: Autores Associados, 2004. v.1

SAVIANI, Dermeval. **História das ideias pedagógicas no Brasil**. 3 ed. Campinas: Autores Associados, 2010.

SAVIANI, Dermeval. O legado educacional do regime militar. **Cad. Cedes**, Campinas, vol. 28, n. 76, p. 291-312, set./dez. 2008. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/ccedes/v28n76/a02v2876.pdf>. Acesso em: 18 set. 2018.

SAVIANI, Dermeval. Política educacional no Brasil após a ditadura militar. Rev. **HISTEDBR** [On-line], Campinas, v.18, n.2 [76], p.291-304, abr./jun. 2018. Doi: 10.20396/rho.v18i2.8652795. Disponível em: <https://periodicos.sbu.unicamp.br/ojs/index.php/histedbr/article/view/8652795/18233>. Acesso em: 16 ago. 2018.

SECCHI, Leonardo. **Políticas públicas: conceitos, esquemas de análise, caso práticos**. 2 ed. São Paulo: Cengage Learning, 2013.

SEVERINO, J. ANTÔNIO. **Educação, Trabalho e Cidadania** - a educação brasileira e o desafio da formação humana no atual cenário histórico. São Paulo em Perspectiva, nº14, v.2, 2000, p. 65-71.

SGUISSARD, Valdemar; SILVA JÚNIOR, João dos Reis da. **Novas faces da educação superior no Brasil. Reforma do Estado e mudança na produção**. Bragança Paulista: EDUSF, 1999.

SILVA, Ivanderson P. da. A Universidade Aberta do Brasil e a nova legislação que trata da educação a distância. **Revista EdaPECI**. São Cristóvão (SE), v. 18, n. 2, p. 37-49, mai-ago 2018. Doi: <http://dx.doi.org/10.29276/redapeci.2018.18.28053.37-49>. Disponível em: <https://seer.ufs.br/index.php/edapeci/article/view/8053>. Acesso em: 20 ago. 2018.

SILVA JÚNIOR, João dos Reis da; KATO, Fabíola B Grello; SANTOS, Sílvia Alves dos. Políticas públicas para formação de professores a distância: implicações políticas e teóricas. In: SOUZA, Dilenio D. L. de; SILVA JÚNIOR, João R. da; FLORESTA, Maria das G. S. (org). **Educação a distância: diferentes abordagens críticas**, 2010. p. 33-52..

TORRES *et al.* A contra-reforma da educação superior: uma análise do Andes-SN das principais iniciativas do governo de Lula da Silva. Publicação do Grupo de Trabalho de Política Educação - GTPE/ANDES-SN. Brasília, 2004.

UNIVERSIDADE aberta é debatida em evento de educação a distância. Educação a distância. 2005. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/ultimas-noticias/210-1448895310/2561-sp-1557975974>. Acesso em: 22 out. 2018.

VIEIRA, Sofia Lerche. Políticas internacionais e educação – cooperação ou intervenção? In: DOURADO, Luiz Fernando; PARO Vitor Henrique. **Políticas Públicas e Educação Básica**. São Paulo: Xamã, 2000.

ANEXO 1

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.

O PRESIDENTE DA REPÚBLICA, no uso das atribuições que lhe confere o art. 84, incisos IV e VI, alínea "a", da Constituição, e tendo em vista o que dispõem os arts. 8º, § 1º, e 80 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996,

DECRETA:**CAPÍTULO I**
DAS DISPOSIÇÕES GERAIS

Art. 1º Para os fins deste Decreto, caracteriza-se a educação a distância como modalidade educacional na qual a mediação didático-pedagógica nos processos de ensino e aprendizagem ocorre com a utilização de meios e tecnologias de informação e comunicação, com estudantes e professores desenvolvendo atividades educativas em lugares ou tempos diversos.

§ 1º A educação a distância organiza-se segundo metodologia, gestão e avaliação peculiares, para as quais deverá estar prevista a obrigatoriedade de momentos presenciais para:

- I - avaliações de estudantes;
- II - estágios obrigatórios, quando previstos na legislação pertinente;
- III - defesa de trabalhos de conclusão de curso, quando previstos na legislação pertinente; e
- IV - atividades relacionadas a laboratórios de ensino, quando for o caso.

Art. 2º A educação a distância poderá ser ofertada nos seguintes níveis e modalidades educacionais:

- I - educação básica, nos termos do art. 30 deste Decreto;
- II - educação de jovens e adultos, nos termos do art. 37 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996;
- III - educação especial, respeitadas as especificidades legais pertinentes;
- IV - educação profissional, abrangendo os seguintes cursos e programas:
 - a) técnicos, de nível médio; e
 - b) tecnológicos, de nível superior;
- V - educação superior, abrangendo os seguintes cursos e programas:
 - a) sequenciais;

- b) de graduação;
- c) de especialização;
- d) de mestrado; e
- e) de doutorado.

Art. 3º A criação, organização, oferta e desenvolvimento de cursos e programas a distância deverão observar ao estabelecido na legislação e em regulamentações em vigor, para os respectivos níveis e modalidades da educação nacional.

§ 1º Os cursos e programas a distância deverão ser projetados com a mesma duração definida para os respectivos cursos na modalidade presencial.

§ 2º Os cursos e programas a distância poderão aceitar transferência e aproveitar estudos realizados pelos estudantes em cursos e programas presenciais, da mesma forma que as certificações totais ou parciais obtidas nos cursos e programas a distância poderão ser aceitas em outros cursos e programas a distância e em cursos e programas presenciais, conforme a legislação em vigor.

Art. 4º A avaliação do desempenho do estudante para fins de promoção, conclusão de estudos e obtenção de diplomas ou certificados dar-se-á no processo, mediante:

- I - cumprimento das atividades programadas; e
- II - realização de exames presenciais.

§ 1º Os exames citados no inciso II serão elaborados pela própria instituição de ensino credenciada, segundo procedimentos e critérios definidos no projeto pedagógico do curso ou programa.

§ 2º Os resultados dos exames citados no inciso II deverão prevalecer sobre os demais resultados obtidos em quaisquer outras formas de avaliação a distância.

Art. 5º Os diplomas e certificados de cursos e programas a distância, expedidos por instituições credenciadas e registrados na forma da lei, terão validade nacional.

Parágrafo único. A emissão e registro de diplomas de cursos e programas a distância deverão ser realizados conforme legislação educacional pertinente.

Art. 6º Os convênios e os acordos de cooperação celebrados para fins de oferta de cursos ou programas a distância entre instituições de ensino brasileiras, devidamente credenciadas, e suas similares estrangeiras, deverão ser previamente submetidos à análise e homologação pelo órgão normativo do respectivo sistema de ensino, para que os diplomas e certificados emitidos tenham validade nacional.

Art. 7º Compete ao Ministério da Educação, mediante articulação entre seus órgãos, organizar, em regime de colaboração, nos termos dos arts. 8º, 9º, 10 e 11 da Lei nº 9.394, de 1996, a cooperação e integração entre os sistemas de ensino, objetivando a padronização de normas e procedimentos para, em atendimento ao disposto no art. 80 daquela Lei:

- I - credenciamento e renovação de credenciamento de instituições para oferta de educação a distância; e
- II - autorização, renovação de autorização, reconhecimento e renovação de reconhecimento dos cursos ou programas a distância.

Parágrafo único. Os atos do Poder Público, citados nos incisos I e II, deverão ser pautados pelos Referenciais de Qualidade para a Educação a Distância, definidos pelo Ministério da Educação, em colaboração com os sistemas de ensino.

Art. 8º Os sistemas de ensino, em regime de colaboração, organizarão e manterão sistemas de informação abertos ao público com os dados de:

- I - credenciamento e renovação de credenciamento institucional;
- II - autorização e renovação de autorização de cursos ou programas a distância;
- III - reconhecimento e renovação de reconhecimento de cursos ou programas a distância; e
- IV - resultados dos processos de supervisão e de avaliação.

Parágrafo único. O Ministério da Educação deverá organizar e manter sistema de informação, aberto ao público, disponibilizando os dados nacionais referentes à educação a distância.

CAPÍTULO II DO CREDENCIAMENTO DE INSTRUÇÕES PARA OFERTA DE CURSOS E PROGRAMAS NA MODALIDADE A DISTÂNCIA

Art. 9º O ato de credenciamento para a oferta de cursos e programas na modalidade a distância destina-se às instituições de ensino, públicas ou privadas.

Parágrafo único. As instituições de pesquisa científica e tecnológica, públicas ou privadas, de comprovada excelência e de relevante produção em pesquisa, poderão solicitar credenciamento institucional, para a oferta de cursos ou programas a distância de:

- I - especialização;
- II - mestrado;
- III - doutorado; e
- IV - educação profissional tecnológica de pós-graduação.

Art. 10. Compete ao Ministério da Educação promover os atos de credenciamento de instituições para oferta de cursos e programas a distância para educação superior.

§ 1º O ato de credenciamento referido no caput considerará como abrangência para atuação da instituição de ensino superior na modalidade de educação a distância, para fim de realização das atividades presenciais obrigatórias, a sede da instituição acrescida dos endereços dos pólos de apoio presencial, mediante avaliação in loco, aplicando-se os instrumentos de avaliação pertinentes e as disposições da Lei nº 10.870, de 19 de maio de 2004. (Incluído pelo Decreto nº 6.303, de 2007)

§ 2º As atividades presenciais obrigatórias, compreendendo avaliação, estágios, defesa de trabalhos ou prática em laboratório, conforme o art. 1º, § 1º, serão realizados na sede da instituição ou nos pólos de apoio presencial, devidamente credenciados. (Incluído pelo Decreto nº 6.303, de 2007)

§ 3º A instituição poderá requerer a ampliação da abrangência de atuação, por meio do aumento do número de pólos de apoio presencial, na forma de aditamento ao ato de credenciamento. (Incluído pelo Decreto nº 6.303, de 2007)

§ 4º O pedido de aditamento será instruído com documentos que comprovem a existência de estrutura física e recursos humanos necessários e adequados ao funcionamento dos pólos, observados os referenciais de qualidade, comprovados em avaliação in loco. (Incluído pelo Decreto nº 6.303, de 2007)

§ 5º No caso do pedido de aditamento visando ao funcionamento de pólo de apoio presencial no exterior, o valor da taxa será complementado pela instituição com a diferença do custo de viagem e diárias dos avaliadores no exterior, conforme cálculo do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira - INEP. (Incluído pelo Decreto nº 6.303, de 2007)

§ 6º O pedido de ampliação da abrangência de atuação, nos termos deste artigo, somente poderá ser efetuado após o reconhecimento do primeiro curso a distância da instituição, exceto na hipótese de credenciamento para educação a distância limitado à oferta de pós-graduação lato sensu. (Incluído pelo Decreto nº 6.303, de 2007)

§ 7º As instituições de educação superior integrantes dos sistemas estaduais que pretenderem oferecer cursos superiores a distância devem ser previamente credenciadas pelo sistema federal, informando os pólos de apoio presencial que integrarão sua estrutura, com a demonstração de suficiência da estrutura física, tecnológica e de recursos humanos. (Incluído pelo Decreto nº 6.303, de 2007)

Art. 11. Compete às autoridades dos sistemas de ensino estadual e do Distrito Federal promover os atos de credenciamento de instituições para oferta de cursos a distância no nível básico e, no âmbito da respectiva unidade da Federação, nas modalidades de:

I - educação de jovens e adultos;

II - educação especial; e

III - educação profissional.

§ 1º Para atuar fora da unidade da Federação em que estiver sediada, a instituição deverá solicitar credenciamento junto ao Ministério da Educação.

§ 2º O credenciamento institucional previsto no § 1º será realizado em regime de colaboração e cooperação com os órgãos normativos dos sistemas de ensino envolvidos.

§ 3º Caberá ao órgão responsável pela educação a distância no Ministério da Educação, no prazo de cento e oitenta dias, contados da publicação deste Decreto, coordenar os demais órgãos do Ministério e dos sistemas de ensino para editar as normas complementares a este Decreto, para a implementação do disposto nos §§ 1º e 2º.

Art. 12. O pedido de credenciamento da instituição deverá ser formalizado junto ao órgão responsável, mediante o cumprimento dos seguintes requisitos:

I - habilitação jurídica, regularidade fiscal e capacidade econômico-financeira, conforme dispõe a legislação em vigor;

II - histórico de funcionamento da instituição de ensino, quando for o caso;

III - plano de desenvolvimento escolar, para as instituições de educação básica, que contemple a oferta, a distância, de cursos profissionais de nível médio e para jovens e adultos;

IV - plano de desenvolvimento institucional, para as instituições de educação superior, que contemple a oferta de cursos e programas a distância;

V - estatuto da universidade ou centro universitário, ou regimento da instituição isolada de educação superior;

VI - projeto pedagógico para os cursos e programas que serão ofertados na modalidade a distância;

VII - garantia de corpo técnico e administrativo qualificado;

VIII - apresentar corpo docente com as qualificações exigidas na legislação em vigor e, preferencialmente, com formação para o trabalho com educação a distância;

IX - apresentar, quando for o caso, os termos de convênios e de acordos de cooperação celebrados entre instituições brasileiras e suas co-sinatárias estrangeiras, para oferta de cursos ou programas a distância;

X - descrição detalhada dos serviços de suporte e infra-estrutura adequados à realização do projeto pedagógico, relativamente a:

a) instalações físicas e infra-estrutura tecnológica de suporte e atendimento remoto aos estudantes e professores;

b) laboratórios científicos, quando for o caso;

~~e) pólos de educação a distância, entendidos como unidades operativas, no País ou no exterior, que poderão ser organizados em conjunto com outras instituições, para a execução descentralizada de funções pedagógicas administrativas do curso, quando for o caso;~~

c) pólo de apoio presencial é a unidade operacional, no País ou no exterior, para o desenvolvimento descentralizado de atividades pedagógicas e administrativas relativas aos cursos e programas ofertados a distância;(Redação dada pelo Decreto nº 6.303, de 2007)

d) bibliotecas adequadas, inclusive com acervo eletrônico remoto e acesso por meio de redes de comunicação e sistemas de informação, com regime de funcionamento e atendimento adequados aos estudantes de educação a distância.

~~§ 1º A solicitação de credenciamento da instituição deve vir acompanhada de projeto pedagógico de pelo menos um curso ou programa a distância.~~

~~§ 2º No caso de instituições de ensino que estejam em funcionamento regular, poderá haver dispensa integral ou parcial dos requisitos citados no inciso I.~~

§ 1º O pedido de credenciamento da instituição para educação a distância deve vir acompanhado de pedido de autorização de pelo menos um curso na modalidade.(Redação dada pelo Decreto nº 6.303, de 2007)

§ 2º O credenciamento para educação a distância que tenha por base curso de pós-graduação lato sensu ficará limitado a esse nível.(Redação dada pelo Decreto nº 6.303, de 2007)

§ 3º A instituição credenciada exclusivamente para a oferta de pós-graduação lato sensu a distância poderá requerer a ampliação da abrangência acadêmica, na forma de aditamento ao ato de credenciamento. (Incluído pelo Decreto nº 6.303, de 2007)

Art. 13. Para os fins de que trata este Decreto, os projetos pedagógicos de cursos e programas na modalidade a distância deverão:

I - obedecer às diretrizes curriculares nacionais, estabelecidas pelo Ministério da Educação para os respectivos níveis e modalidades educacionais;

II - prever atendimento apropriado a estudantes portadores de necessidades especiais;

III - explicitar a concepção pedagógica dos cursos e programas a distância, com apresentação de:

a) os respectivos currículos;

b) o número de vagas proposto;

c) o sistema de avaliação do estudante, prevendo avaliações presenciais e avaliações a distância; e

d) descrição das atividades presenciais obrigatórias, tais como estágios curriculares, defesa presencial de trabalho de conclusão de curso e das atividades em laboratórios científicos, bem como o sistema de controle de frequência dos estudantes nessas atividades, quando for o caso.

~~Art. 14. O credenciamento de instituição para a oferta dos cursos ou programas a distância terá prazo de validade de até cinco anos, podendo ser renovado mediante novo processo de avaliação.~~

~~§ 1º A instituição credenciada deverá iniciar o curso autorizado no prazo de até doze meses, a partir da data da publicação do respectivo ato, ficando vedada, nesse período, a transferência dos cursos e da instituição para outra mantenedora.~~

Art. 14. O credenciamento de instituição para a oferta dos cursos ou programas a distância terá prazo de validade condicionado ao ciclo avaliativo, observado o Decreto nº 5.773, de 2006, e normas expedidas pelo Ministério da Educação. (Redação dada pelo Decreto nº 6.303, de 2007)

§ 1º A instituição credenciada deverá iniciar o curso autorizado no prazo de até doze meses, a partir da data da publicação do respectivo ato, ficando vedada a transferência de cursos para outra instituição. (Redação dada pelo Decreto nº 6.303, de 2007)

§ 2º Caso a implementação de cursos autorizados não ocorra no prazo definido no § 1º, os atos de credenciamento e autorização de cursos serão automaticamente tornados sem efeitos.

~~§ 3º As renovações de credenciamento de instituições deverão ser solicitadas no período definido pela legislação em vigor e serão concedidas por prazo limitado, não superior a cinco anos.~~

§ 3º Os pedidos de credenciamento e credenciamento para educação a distância observarão a disciplina processual aplicável aos processos regulatórios da educação superior, nos termos do Decreto nº 5.773, de 2006, e normas expedidas pelo Ministério da Educação. (Redação dada pelo Decreto nº 6.303, de 2007)

§ 4º Os resultados do sistema de avaliação mencionado no art. 16 deverão ser considerados para os procedimentos de renovação de credenciamento.

~~Art. 15. O ato de credenciamento de instituições para oferta de cursos ou programas a distância definirá a abrangência de sua atuação no território nacional, a partir da capacidade institucional para oferta de cursos ou programas, considerando as normas dos respectivos sistemas de ensino.~~

~~§ 1º A solicitação de ampliação da área de abrangência da instituição credenciada para oferta de cursos superiores a distância deverá ser feita ao órgão responsável do Ministério da Educação.~~

~~§ 2º As manifestações emitidas sobre credenciamento e renovação de credenciamento de que trata este artigo são passíveis de recurso ao órgão normativo do respectivo sistema de ensino.~~

Art. 15. Os pedidos de autorização, reconhecimento e renovação de reconhecimento de cursos superiores a distância de instituições integrantes do sistema federal devem tramitar perante os órgãos próprios do Ministério da Educação. (Redação dada pelo Decreto nº 6.303, de 2007)

§ 1º Os pedidos de autorização, reconhecimento e renovação de reconhecimento de cursos superiores a distância oferecidos por instituições integrantes dos sistemas estaduais devem tramitar perante os órgãos estaduais competentes, a quem caberá a respectiva supervisão. (Redação dada pelo Decreto nº 6.303, de 2007)

§ 2º Os cursos das instituições integrantes dos sistemas estaduais cujas atividades presenciais obrigatórias forem realizados em pólos de apoio presencial fora do Estado sujeitam-se a autorização, reconhecimento e renovação de reconhecimento pelas autoridades competentes do sistema federal. (Redação dada pelo Decreto nº 6.303, de 2007)

§ 3º A oferta de curso reconhecido na modalidade presencial, ainda que análogo ao curso a distância proposto, não dispensa a instituição do requerimento específico de autorização, quando for o caso, e reconhecimento para cada um dos cursos, perante as autoridades competente. (Incluído pelo Decreto nº 6.303, de 2007)

Art. 16. O sistema de avaliação da educação superior, nos termos da Lei nº 10.861, de 14 de abril de 2004, aplica-se integralmente à educação superior a distância.

Art. 17. Identificadas deficiências, irregularidades ou descumprimento das condições originalmente estabelecidas, mediante ações de supervisão ou de avaliação de cursos ou instituições credenciadas para educação a distância, o órgão competente do respectivo sistema de ensino determinará, em ato próprio, observado o contraditório e ampla defesa:

I - instalação de diligência, sindicância ou processo administrativo;

II - suspensão do reconhecimento de cursos superiores ou da renovação de autorização de cursos da educação básica ou profissional;

III - intervenção;

IV - desativação de cursos; ou

V - descredenciamento da instituição para educação a distância.

§ 1º A instituição ou curso que obtiver desempenho insatisfatório na avaliação de que trata a Lei nº 10.861, de 2004, ficará sujeita ao disposto nos incisos I a IV, conforme o caso.

§ 2º As determinações de que trata o **caput** são passíveis de recurso ao órgão normativo do respectivo sistema de ensino.

CAPÍTULO III

DA OFERTA DE EDUCAÇÃO DE JOVENS E ADULTOS, EDUCAÇÃO ESPECIAL E EDUCAÇÃO PROFISSIONAL NA MODALIDADE A DISTÂNCIA, NA EDUCAÇÃO BÁSICA

Art. 18. Os cursos e programas de educação a distância criados somente poderão ser implementados para oferta após autorização dos órgãos competentes dos respectivos sistemas de ensino.

Art. 19. A matrícula em cursos a distância para educação básica de jovens e adultos poderá ser feita independentemente de escolarização anterior, obedecida a idade mínima e mediante avaliação do educando, que permita sua inscrição na etapa adequada, conforme normas do respectivo sistema de ensino.

CAPÍTULO IV

DA OFERTA DE CURSOS SUPERIORES, NA MODALIDADE A DISTÂNCIA

Art. 20. As instituições que detêm prerrogativa de autonomia universitária credenciadas para oferta de educação superior a distância poderão criar, organizar e extinguir cursos ou programas de educação superior nessa modalidade, conforme disposto no inciso I do art. 53 da Lei nº 9.394, de 1996.

§ 1º Os cursos ou programas criados conforme o **caput** somente poderão ser ofertados nos limites da abrangência definida no ato de credenciamento da instituição.

§ 2º Os atos mencionados no **caput** deverão ser comunicados à Secretaria de Educação Superior do Ministério da Educação.

§ 3º O número de vagas ou sua alteração será fixado pela instituição detentora de prerrogativas de autonomia universitária, a qual deverá observar capacidade institucional, tecnológica e operacional próprias para oferecer cursos ou programas a distância.

Art. 21. Instituições credenciadas que não detêm prerrogativa de autonomia universitária deverão solicitar, junto ao órgão competente do respectivo sistema de ensino, autorização para abertura de oferta de cursos e programas de educação superior a distância.

§ 1º Nos atos de autorização de cursos superiores a distância, será definido o número de vagas a serem ofertadas, mediante processo de avaliação externa a ser realizada pelo Ministério da Educação.

§ 2º Os cursos ou programas das instituições citadas no **caput** que venham a acompanhar a solicitação de credenciamento para a oferta de educação a distância, nos termos do § 1º do art. 12, também deverão ser submetidos ao processo de autorização tratado neste artigo.

Art. 22. Os processos de reconhecimento e renovação do reconhecimento dos cursos superiores a distância deverão ser solicitados conforme legislação educacional em vigor.

Parágrafo único. Nos atos citados no **caput**, deverão estar explicitados:

I - o prazo de reconhecimento; e

II - o número de vagas a serem ofertadas, em caso de instituição de ensino superior não detentora de autonomia universitária.

Art. 23. A criação e autorização de cursos de graduação a distância deverão ser submetidas, previamente, à manifestação do:

I - Conselho Nacional de Saúde, no caso dos cursos de Medicina, Odontologia e Psicologia; ou

II - Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil, no caso dos cursos de Direito.

Parágrafo único. A manifestação dos conselhos citados nos incisos I e II, consideradas as especificidades da modalidade de educação a distância, terá procedimento análogo ao utilizado para os cursos ou programas presenciais nessas áreas, nos termos da legislação vigente.

CAPÍTULO V DA OFERTA DE CURSOS E PROGRAMAS DE PÓS-GRADUAÇÃO A DISTÂNCIA

Art. 24. A oferta de cursos de especialização a distância, por instituição devidamente credenciada, deverá cumprir, além do disposto neste Decreto, os demais dispositivos da legislação e normatização pertinentes à educação, em geral, quanto:

I - à titulação do corpo docente;

II - aos exames presenciais; e

III - à apresentação presencial de trabalho de conclusão de curso ou de monografia.

Parágrafo único. As instituições credenciadas que ofereçam cursos de especialização a distância deverão informar ao Ministério da Educação os dados referentes aos seus cursos, quando de sua criação.

Art. 25. Os cursos e programas de mestrado e doutorado a distância estarão sujeitos às exigências de autorização, reconhecimento e renovação de reconhecimento previstas na legislação específica em vigor.

§ 1º Os atos de autorização, o reconhecimento e a renovação de reconhecimento citados no **caput** serão concedidos por prazo determinado conforme regulamentação.

~~§ 2º — Caberá à Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior — CAPES editar as normas complementares a este Decreto, para a implementação do que dispõe o **caput**, no prazo de cento e oitenta dias, contados da data de sua publicação.~~

§ 2º Caberá à Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior - CAPES editar as normas complementares a este Decreto, no âmbito da pós-graduação stricto sensu. (Redação dada pelo Decreto nº 6.303, de 2007)

CAPÍTULO VI DAS DISPOSIÇÕES FINAIS

Art. 26. As instituições credenciadas para oferta de cursos e programas a distância poderão estabelecer vínculos para fazê-lo em bases territoriais múltiplas, mediante a formação de consórcios, parcerias, celebração de convênios, acordos, contratos ou outros instrumentos similares, desde que observadas as seguintes condições:

I - comprovação, por meio de ato do Ministério da Educação, após avaliação de comissão de especialistas, de que as instituições vinculadas podem realizar as atividades específicas que lhes forem atribuídas no projeto de educação a distância;

II - comprovação de que o trabalho em parceria está devidamente previsto e explicitado no:

- a) plano de desenvolvimento institucional;
- b) plano de desenvolvimento escolar; ou
- c) projeto pedagógico, quando for o caso, das instituições parceiras;

III - celebração do respectivo termo de compromisso, acordo ou convênio; e

IV - indicação das responsabilidades pela oferta dos cursos ou programas a distância, no que diz respeito a:

- a) implantação de pólos de educação a distância, quando for o caso;
- b) seleção e capacitação dos professores e tutores;
- c) matrícula, formação, acompanhamento e avaliação dos estudantes;
- d) emissão e registro dos correspondentes diplomas ou certificados.

Art. 27. Os diplomas de cursos ou programas superiores de graduação e similares, a distância, emitidos por instituição estrangeira, inclusive os ofertados em convênios com instituições sediadas no Brasil, deverão ser submetidos para revalidação em universidade pública brasileira, conforme a legislação vigente.

§ 1º Para os fins de revalidação de diploma de curso ou programa de graduação, a universidade poderá exigir que o portador do diploma estrangeiro se submeta a complementação de estudos, provas ou exames destinados a suprir ou aferir conhecimentos, competências e habilidades na área de diplomação.

§ 2º Deverão ser respeitados os acordos internacionais de reciprocidade e equiparação de cursos.

Art. 28. Os diplomas de especialização, mestrado e doutorado realizados na modalidade a distância em instituições estrangeiras deverão ser submetidos para reconhecimento em universidade que possua curso ou programa reconhecido pela CAPES, em mesmo nível ou em nível superior e na mesma área ou equivalente, preferencialmente com a oferta correspondente em educação a distância.

Art. 29. A padronização de normas e procedimentos para credenciamento de instituições, autorização e reconhecimento de cursos ou programas a distância será efetivada em regime de colaboração coordenado pelo Ministério da Educação, no prazo de cento e oitenta dias, contados da data de publicação deste Decreto.

Art. 30. As instituições credenciadas para a oferta de educação a distância poderão solicitar autorização, junto aos órgãos normativos dos respectivos sistemas de ensino, para oferecer os ensinos fundamental e médio a distância, conforme § 4º do art. 32 da Lei nº 9.394, de 1996, exclusivamente para:

I - a complementação de aprendizagem; ou

II - em situações emergenciais.

Parágrafo único. A oferta de educação básica nos termos do **caput** contemplará a situação de cidadãos que:

I - estejam impedidos, por motivo de saúde, de acompanhar ensino presencial;

II - sejam portadores de necessidades especiais e requeiram serviços especializados de atendimento;

III - se encontram no exterior, por qualquer motivo;

IV - vivam em localidades que não contem com rede regular de atendimento escolar presencial;

V - compulsoriamente sejam transferidos para regiões de difícil acesso, incluindo missões localizadas em regiões de fronteira; ou

VI - estejam em situação de cárcere.

Art. 31. Os cursos a distância para a educação básica de jovens e adultos que foram autorizados excepcionalmente com duração inferior a dois anos no ensino fundamental e um ano e meio no ensino médio deverão inscrever seus alunos em exames de certificação, para fins de conclusão do respectivo nível de ensino.

§ 1º Os exames citados no **caput** serão realizados pelo órgão executivo do respectivo sistema de ensino ou por instituições por ele credenciadas.

§ 2º Poderão ser credenciadas para realizar os exames de que trata este artigo instituições que tenham competência reconhecida em avaliação de aprendizagem e não estejam sob sindicância ou respondendo a processo administrativo ou judicial, nem tenham, no mesmo período, estudantes inscritos nos exames de certificação citados no **caput**.

Art. 32. Nos termos do que dispõe o art. 81 da Lei nº 9.394, de 1996, é permitida a organização de cursos ou instituições de ensino experimentais para oferta da modalidade de educação a distância.

Parágrafo único. O credenciamento institucional e a autorização de cursos ou programas de que trata o **caput** serão concedidos por prazo determinado.

Art. 33. As instituições credenciadas para a oferta de educação a distância deverão fazer constar, em todos os seus documentos institucionais, bem como nos materiais de divulgação, referência aos correspondentes atos de credenciamento, autorização e reconhecimento de seus cursos e programas.

§ 1º Os documentos a que se refere o **caput** também deverão conter informações a respeito das condições de avaliação, de certificação de estudos e de parceria com outras instituições.

§ 2º Comprovadas, mediante processo administrativo, deficiências ou irregularidades, o Poder Executivo sustará a tramitação de pleitos de interesse da instituição no respectivo sistema de ensino, podendo ainda aplicar, em ato próprio, as sanções previstas no art. 17, bem como na legislação específica em vigor.

~~Art. 34. As instituições credenciadas para ministrar cursos e programas a distância, autorizados em datas anteriores à da publicação deste Decreto, terão até trezentos e sessenta dias corridos para se adequarem aos termos deste Decreto, a partir da data de sua publicação. (Revogado pelo Decreto nº 6.303, de 2007)~~

~~§ 1º As instituições de ensino superior credenciadas exclusivamente para a oferta de cursos de pós-graduação lato sensu deverão solicitar ao Ministério da Educação a revisão do ato de credenciamento, para adequação aos termos deste Decreto, estando submetidas aos procedimentos de supervisão do órgão responsável pela educação superior daquele Ministério. (Revogado pelo Decreto nº 6.303, de 2007)~~

~~§ 2º Ficam preservados os direitos dos estudantes de cursos ou programas a distância matriculados antes da data de publicação deste Decreto. (Revogado pelo Decreto nº 6.303, de 2007)~~

Art. 35. As instituições de ensino, cujos cursos e programas superiores tenham completado, na data de publicação deste Decreto, mais da metade do prazo concedido no ato de autorização, deverão solicitar, em no máximo cento e oitenta dias, o respectivo reconhecimento.

Art. 36. Este Decreto entra em vigor na data de sua publicação.

Art. 37. Ficam revogados o Decreto nº 2.494, de 10 de fevereiro de 1998, e o Decreto nº 2.561, de 27 de abril de 1998.

Brasília, 19 de dezembro de 2005; 184º da Independência e 117º da República.

LUIZ INÁCIO LULA DA SILVA

Fernando Haddad

ANEXO 2



CÂMARA DOS DEPUTADOS
Centro de Documentação e Informação

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.

O PRESIDENTE DA REPÚBLICA, no uso das atribuições que lhe confere o art. 84, *caput*, incisos IV e VI, alínea "a", da Constituição, e tendo em vista o disposto no art. 80 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, na Lei nº 10.861, de 14 de abril de 2004 e na Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014,

DECRETA:

CAPÍTULO I
DISPOSIÇÕES GERAIS

Art. 1º Para os fins deste Decreto, considera-se educação a distância a modalidade educacional na qual a mediação didático-pedagógica nos processos de ensino e aprendizagem ocorra com a utilização de meios e tecnologias de informação e comunicação, com pessoal qualificado, com políticas de acesso, com acompanhamento e avaliação compatíveis, entre outros, e desenvolva atividades educativas por estudantes e profissionais da educação que estejam em lugares e tempos diversos.

Art. 2º A educação básica e a educação superior poderão ser ofertadas na modalidade a distância nos termos deste Decreto, observadas as condições de acessibilidade que devem ser asseguradas nos espaços e meios utilizados.

Art. 3º A criação, a organização, a oferta e o desenvolvimento de cursos a distância observarão a legislação em vigor e as normas específicas expedidas pelo Ministério da Educação.

Art. 4º As 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, serão realizadas na sede da instituição de ensino, nos polos de educação a distância ou em ambiente profissional, conforme as Diretrizes Curriculares Nacionais.

Art. 5º O polo de educação a distância é a unidade descentralizada da instituição de educação superior, no País ou no exterior, para o desenvolvimento de atividades presenciais relativas aos cursos ofertados na modalidade a distância. (*“Caput” do artigo com redação dada pelo Decreto nº 9.235, de 15/12/2017*)

§ 1º Os polos de educação a distância manterão infraestrutura física, tecnológica e de pessoal adequada aos projetos pedagógicos dos cursos ou de desenvolvimento da instituição de ensino. (*Parágrafo único transformado em § 1º com redação dada pelo Decreto nº 9.235, de 15/12/2017*)

§ 2º São vedadas a oferta de cursos superiores presenciais em instalações de polo de educação a distância e a oferta de cursos de educação a distância em locais que não estejam previstos na legislação. (*Parágrafo acrescido pelo Decreto nº 9.235, de 15/12/2017*)

Art. 6º Compete ao Ministério da Educação, em articulação com os órgãos e as entidades a ele vinculados:

I - o credenciamento e o recredenciamento de instituições de ensino dos sistemas de ensino federal, estaduais e distrital para a oferta de educação superior na modalidade a distância; e

II - a autorização, o reconhecimento e a renovação de reconhecimento de cursos superiores na modalidade a distância de instituições de ensino integrantes do sistema federal de ensino, respeitadas as prerrogativas de autonomia.

Art. 7º Os sistemas de ensino, em regime de colaboração, organizarão e manterão abertos ao público os dados e atos referentes a:

I - credenciamento e recredenciamento institucional para oferta de cursos na modalidade a distância;

II - autorização, reconhecimento e renovação de reconhecimento de cursos na modalidade a distância; e

III - resultados dos processos de avaliação e de supervisão da educação na modalidade a distância.

CAPÍTULO II

DA OFERTA DE CURSOS NA MODALIDADE A DISTÂNCIA NA EDUCAÇÃO BÁSICA

Art. 8º Compete às autoridades dos sistemas de ensino estaduais, municipais e distrital, no âmbito da unidade federativa, autorizar os cursos e o funcionamento de instituições de educação na modalidade a distância nos seguintes níveis e modalidades:

I - ensino fundamental, nos termos do § 4º do art. 32 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996;

II - ensino médio, nos termos do § 11 do art. 36 da Lei nº 9.394, de 1996;

III - educação profissional técnica de nível médio;

IV - educação de jovens e adultos; e

V - educação especial.

Art. 9º A oferta de ensino fundamental na modalidade a distância em situações emergenciais, previstas no § 4º do art. 32 da Lei nº 9.394, de 1996, se refere a pessoas que:

I - estejam impedidas, por motivo de saúde, de acompanhar o ensino presencial;

II - se encontrem no exterior, por qualquer motivo;

III - vivam em localidades que não possuam rede regular de atendimento escolar presencial;

IV - sejam transferidas compulsoriamente para regiões de difícil acesso, incluídas as missões localizadas em regiões de fronteira; ou

V - estejam em situação de privação de liberdade. ([Artigo republicado no DOU de 30/5/2017](#))

Art. 10. A oferta de educação básica na modalidade a distância pelas instituições de ensino do sistema federal de ensino ocorrerá conforme a sua autonomia e nos termos da legislação em vigor.

CAPÍTULO III DA OFERTA DE CURSOS NA MODALIDADE A DISTÂNCIA NA EDUCAÇÃO SUPERIOR

Art. 11. As instituições de ensino superior privadas deverão solicitar credenciamento para a oferta de cursos superiores na modalidade a distância ao Ministério da Educação.

§ 1º O credenciamento de que trata o *caput* considerará, para fins de avaliação, de regulação e de supervisão de que trata a Lei nº 10.861, de 14 de abril de 2004, a sede da instituição de ensino acrescida dos endereços dos polos de educação a distância, quando previstos no Plano de Desenvolvimento Institucional e no Projeto Pedagógico de Curso.

§ 2º É permitido o credenciamento de instituição de ensino superior exclusivamente para oferta de cursos de graduação e de pós-graduação *lato sensu* na modalidade a distância.

§ 3º A oferta de curso de graduação é condição indispensável para a manutenção das prerrogativas do credenciamento de que trata o § 2º.

§ 4º As escolas de governo do sistema federal credenciadas pelo Ministério da Educação para oferta de cursos de pós-graduação *lato sensu* poderão ofertar seus cursos nas modalidades presencial e a distância.

§ 5º As escolas de governo dos sistemas estaduais e distrital deverão solicitar credenciamento ao Ministério da Educação para oferta de cursos de pós-graduação *lato sensu* na modalidade a distância.

Art. 12. As instituições de ensino superior públicas dos sistemas federal, estaduais e distrital ainda não credenciadas para a oferta de cursos superiores na modalidade a distância ficam automaticamente credenciadas, pelo prazo de cinco anos, contado do início da oferta do primeiro curso de graduação nesta modalidade, condicionado à previsão no Plano de Desenvolvimento Institucional.

Parágrafo único. As instituições de ensino de que trata o *caput* ficarão sujeitas ao credenciamento para oferta de educação na modalidade a distância pelo Ministério da Educação, nos termos da legislação específica.

Art. 13. Os processos de credenciamento e credenciamento institucional, de autorização, de reconhecimento e de renovação de reconhecimento de cursos superiores na modalidade a distância serão submetidos à avaliação *in loco* na sede da instituição de ensino, com o objetivo de verificar a existência e a adequação de metodologia, de infraestrutura física, tecnológica e de pessoal que possibilitem a realização das atividades previstas no Plano de Desenvolvimento Institucional e no Projeto Pedagógico de Curso.

Parágrafo único. Os processos previstos no *caput* observarão, no que couber, a disciplina processual aplicável aos processos regulatórios da educação superior em geral, nos termos da legislação específica e das normas expedidas pelo Ministério da Educação.

Art. 14. As instituições de ensino credenciadas para a oferta de educação superior na modalidade a distância que detenham a prerrogativa de autonomia dos sistemas de ensino federal, estaduais e distrital independem de autorização para funcionamento de curso superior na modalidade a distância.

Parágrafo único. Na hipótese de que trata o *caput*, as instituições de ensino deverão informar o Ministério da Educação quando da oferta de curso superior na modalidade a distância, no prazo de sessenta dias, contado da data de criação do curso, para fins de supervisão, de avaliação e de posterior reconhecimento, nos termos da legislação específica.

Art. 15. Os cursos de pós graduação *lato sensu* na modalidade a distância poderão ter as atividades presenciais realizadas em locais distintos da sede ou dos polos de educação a distância.

Art. 16. A criação de polo de educação a distância, de competência da instituição de ensino credenciada para a oferta nesta modalidade, fica condicionada ao cumprimento dos parâmetros definidos pelo Ministério da Educação, de acordo com os resultados de avaliação institucional.

§ 1º As instituições de ensino deverão informar a criação de polos de educação a distância e as alterações de seus endereços ao Ministério da Educação, nos termos a serem estabelecidos em regulamento.

§ 2º A extinção de polo de educação a distância deverá ser informada ao Ministério da Educação após o encerramento de todas as atividades educacionais, assegurados os direitos dos estudantes matriculados e da comunidade acadêmica.

Art. 17. Observado o disposto no art. 14, os pedidos de autorização, de reconhecimento e de renovação de reconhecimento de cursos superiores na modalidade a distância, ofertados nos limites dos Estados e do Distrito Federal nos quais estejam sediadas as instituições de ensino dos sistemas estaduais e distrital, deverão tramitar nos órgãos competentes de âmbito estadual ou distrital, conforme o caso, aos quais caberá a supervisão das instituições de ensino.

Parágrafo único. Os cursos das instituições de ensino de que trata o *caput* cujas atividades presenciais forem realizadas fora do Estado da sede da instituição de ensino, estarão sujeitos à regulamentação do Ministério da Educação.

Art. 18. A oferta de programas de pós-graduação *stricto sensu* na modalidade a distância ficará condicionada à recomendação da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior - Capes, observadas as diretrizes e os pareceres do Conselho Nacional de Educação.

Art. 19. 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.

§ 1º A parceria de que trata o *caput* deverá ser formalizada em documento próprio, o qual conterá as obrigações das entidades parceiras e estabelecerá a responsabilidade exclusiva da instituição de ensino credenciada para educação a distância ofertante do curso quanto a:

I - prática de atos acadêmicos referentes ao objeto da parceria;

- II - corpo docente;
- III - tutores;
- IV - material didático; e
- V - expedição das titulações conferidas.

§ 2º O documento de formalização da parceria de que trata o § 1º, ao qual deverá ser dada ampla divulgação, deverá ser elaborado em consonância com o Plano de Desenvolvimento Institucional de cada instituição de ensino credenciada para educação a distância.

§ 3º A instituição de ensino credenciada para educação a distância deverá manter atualizadas junto ao Ministério da Educação as informações sobre os polos, a celebração e o encerramento de parcerias, na forma a ser estabelecida em regulamento, a fim de garantir o atendimento aos critérios de qualidade e assegurar os direitos dos estudantes matriculados.

CAPÍTULO IV DISPOSIÇÕES FINAIS E TRANSITÓRIAS

Art. 20. Os órgãos competentes dos sistemas de ensino poderão, motivadamente, realizar ações de monitoramento, de avaliação e de supervisão de cursos, polos ou instituições de ensino, observada a legislação em vigor e respeitados os princípios do contraditório e da ampla defesa.

Art. 21. O disposto neste Decreto não afasta as disposições específicas referentes aos sistemas públicos de educação a distância, à Universidade Aberta do Brasil e à Rede e-Tec Brasil.

Art. 22. Os atos de credenciamento para a oferta exclusiva de cursos de pós-graduação *lato sensu* na modalidade a distância concedidos a instituições de ensino superior serão considerados também para fins de oferta de cursos de graduação nesta modalidade, dispensado novo credenciamento ou aditamento.

Art. 23. Os processos de credenciamento para oferta de educação a distância e de autorização de cursos a distância vinculados, em tramitação na data de publicação deste Decreto, cujas avaliações *in loco* na sede tenham sido concluídas, terão a fase de análise finalizada pela Secretaria competente no Ministério da Educação.

§ 1º Os processos de autorização de cursos a distância vinculados de que trata o *caput* protocolados por instituições de ensino detentoras de autonomia, sem avaliação *in loco* realizada na sede, serão arquivados e a autorização ficará a cargo da instituição de ensino, após o credenciamento.

§ 2º Nos processos mencionados no *caput*, somente serão considerados para fins de credenciamento de polos de educação a distância os endereços nos quais a avaliação *in loco* tenha sido realizada, e aqueles não avaliados serão arquivados, sem prejuízo de sua posterior criação pela instituição de ensino, conforme o disposto no art. 16.

§ 3º O disposto no § 2º se aplica, no que couber, aos processos de aditamento de credenciamento de polos de educação a distância em tramitação na data de publicação deste Decreto.

§ 4º Eventuais valores de taxas recolhidas para avaliações não realizadas ficarão disponíveis para utilização em outros processos de avaliação referentes à mesma instituição de ensino.

§ 5º As instituições de ensino poderão optar pelo não arquivamento dos endereços não avaliados, na forma a ser estabelecida em regulamento.

Art. 24. Ficam revogados:

I - o Decreto nº 5.622, de 19 de dezembro de 2005; e

II - o art. 1º do Decreto nº 6.303, de 12 de dezembro de 2007.

Art. 25. Este Decreto entra em vigor na data de sua publicação.

Brasília, 25 de maio de 2017; 196º da Independência e 129º da República.

MICHEL TEMER

José Mendonça Bezerra Filho

ANEXO 3

Ofício nº 245/2018-GAB/PR/CAPES

Brasília, 01 de agosto de 2018.

Ao Excelentíssimo Senhor
ROSSIELI SOARES DA SILVA
Ministro de Estado da Educação
Nesta

Assunto: Nota do Conselho Superior da Capes ao Ministro do MEC .

Referência: Caso responda este Ofício, indicar expressamente o Processo nº 23038.011597/2018-23.

Senhor Ministro,

O Conselho Superior da CAPES, reunido neste dia 01 de agosto, em debate sobre o orçamento da CAPES para 2019, deliberou pelo encaminhamento da presente manifestação sobre a elaboração da Proposta Orçamentária.

Preliminarmente, este Conselho saúda o empenho do Sr. Ministro no sentido de viabilizar a integridade orçamentária do MEC consagrado no artigo 22 da Lei de Diretrizes Orçamentárias 2019 (LDO). Esse processo exitoso resultou na manutenção dos valores de 2018 ajustados pela inflação como piso orçamentário para o próximo ano.

Em contraponto a essa importante conquista, foi repassado à CAPES um teto limitando seu orçamento para 2019 que representa um corte significativo em relação ao próprio orçamento de 2018, fixando um patamar muito inferior ao estabelecido pela LDO. Caso seja mantido esse teto, os impactos serão graves para os Programas de Fomento da Agência. Citamos aqui algumas das principais consequências nas linhas de atuação da Capes:

1. Pós-graduação

Suspensão do pagamento de todos os bolsistas de mestrado, doutorado e pós-doutorado a partir de **agosto de 2019**, atingindo mais de **93 mil discentes e pesquisadores**, interrompendo os programas de fomento à pós-graduação no país, tanto os institucionais (de ação continuada), quanto os estratégicos (editais de indução e acordos de parceria com os estados e outros órgãos governamentais).

2. Formação dos Profissionais da Educação Básica

Suspensão dos pagamentos de **105 mil bolsistas** a partir de **agosto de 2019**, acarretando a interrupção do Programa Institucional de Bolsas de Iniciação à Docência (Pibid) (Edital nº 7/2018), do Programa de Residência Pedagógica (Edital nº 7/2018) e do Programa Nacional de Formação de Professores da Educação Básica (Parfor) (Edital nº 19/2018).

Interrupção do funcionamento do Sistema Universidade Aberta do Brasil (UAB) e dos mestrados profissionais do Programa de Mestrado Profissional para Qualificação de Professores da Rede Pública de Educação Básica (ProEB), com a suspensão dos pagamentos a partir de **agosto de 2019**, afetando os mais de **245.000** beneficiados (alunos e bolsistas - professores, tutores, assistentes e coordenadores) que encontram-se inseridos em aproximadamente 110 IES, que ofertam em torno de 750 cursos (mestrados profissionais, licenciaturas, bacharelados e especializações), em mais de 600 cidades que abrigam polos de apoio presencial.

3. Cooperação Internacional

Prejuízo à continuidade de praticamente todos os programas de fomento da Capes com destino ao exterior.

Um corte orçamentário de tamanha magnitude certamente será uma grande perda para as relações diplomáticas brasileiras no campo da educação superior e poderá prejudicar a imagem do Brasil no exterior.

Diante desse quadro, o Conselho Superior da CAPES apoia e solicita uma ação urgente do Ministro da Educação em defesa do orçamento do MEC que preserve, integralmente, no PLOA 2019 o disposto no Artigo 22 da LDO aprovada no Congresso Nacional.

Respeitosamente,

ABILIO A. BAETA NEVES

Presidente

Anexos: I - Relação dos Participantes da Reunião do Conselho Superior da Capes(SEI nº 0746861).

Documento assinado eletronicamente por **Abilio Afonso Baeta Neves, Presidente**, em 01/08/2018, às 18:50, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 25, inciso II, da Portaria nº 01/2016 da Capes.

A autenticidade deste documento pode ser conferida no site http://sei.capes.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0, informando o código verificador **0746852** e o código CRC **6755A444**.
