

**UNIVERSIDADE SÃO FRANCISCO**  
**PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO *STRICTU SENSU* EM EDUCAÇÃO**

**ADRIEL DE MOURA CABRAL**

**CONSTITUIÇÃO, CONSOLIDAÇÃO, REGULAMENTAÇÃO E  
EXPANSÃO DA EDUCAÇÃO A DISTÂNCIA (EaD) NO ENSINO  
SUPERIOR PRIVADO BRASILEIRO (2005-2017)**

**Itatiba  
2020**

**ADRIEL DE MOURA CABRAL - RA: 002201801161**

**CONSTITUIÇÃO, CONSOLIDAÇÃO, REGULAMENTAÇÃO E  
EXPANSÃO DA EDUCAÇÃO A DISTÂNCIA (EaD) NO ENSINO  
SUPERIOR PRIVADO BRASILEIRO (2005-2017)**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação *Strictu Sensu* em Educação da Universidade São Francisco, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Educação.

**Linha de pesquisa:** Educação, Sociedade e Processos Formativos

**Orientadora:** Profa. Dra. Maria de Fátima Guimarães

**Coorientadora:** Profa. Dra. Cleonice Aparecida de Souza

**Itatiba  
2020**

37.018.43 Cabral, Adriel de Moura  
C117c Constituição, consolidação, regulamentação e expansão da educação a distância (EaD) no ensino superior privado brasileiro (2005-2017) / Adriel de Moura Cabral. - Itatiba, 2020.  
115 p.

Dissertação (Mestrado) – Programa de Pós-Graduação *Stricto Sensu* em Educação da Universidade São Francisco.  
Orientação de: Maria de Fátima Guimarães.  
Coorientação de: Cleonice Aparecida de Souza.

1. Ensino superior - História - Brasil. 2. Ensino a distância - Brasil. I. Guimarães, Maria de Fátima. II. Souza, Cleonice Aparecida de. III. Título.



**UNIVERSIDADE SÃO FRANCISCO**  
**PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO STRICTO SENSU**  
**EM EDUCAÇÃO**

Adriel de Moura Cabral defendeu a dissertação **CONSTITUIÇÃO, CONSOLIDAÇÃO, REGULAMENTAÇÃO E EXPANSÃO DA EDUCAÇÃO A DISTÂNCIA (EaD) NO ENSINO SUPERIOR PRIVADO BRASILEIRO (2005-2017)** aprovada no Programa de Pós-Graduação Stricto Sensu em Educação da Universidade São Francisco em 16 de julho de 2020 pela Banca Examinadora constituída pelos professores:

Profa. Dra. Maria de Fátima Guimarães  
Orientadora e Presidente

Profa. Dra. Cleonice Aparecida de Souza  
Examinadora

Prof. Dr. Carlos Ferrara Junior  
Examinador

Profa. Dra. Luzia Bueno  
Examinadora

Dedico este trabalho de pesquisa à minha família, aos meus amigos e colegas, e a todos os profissionais da educação que compartilham comigo as experiências dessa jornada tão intensa e gratificante.

## AGRADECIMENTOS

São tantas as pessoas que, de alguma forma, contribuíram com a minha trajetória acadêmica e de vida que não há como não falar com justiça com alguns. Entretanto, a conclusão de mais este projeto se deve, de forma muito especial, aos meus familiares: minha mãe, Catarina; meu saudoso pai, Vanadir; à minha esposa, Lúcia; aos meus filhos, Nathan e Alana, e aos meus irmãos, Adriano e Adonias

Minha gratidão eterna a minha tia Judith e a minha prima Vânia; querida prima que nos deixou quando eu terminava os últimos ajustes desse trabalho. Elas foram fundamentais nos primeiros anos de minha formação superior, portanto, esse trabalho é resultado de um conjunto apoios e cuidados que tive de pessoas tão especiais.

Agradeço à minha orientadora, Profa. Dra. Maria de Fátima Guimarães, a qual, durante este período, dedicou-se com toda a paciência e profissionalismo e amor à minha orientação.

Agradeço à Profa. Dra. Cleonice Aparecida de Souza pelo acompanhamento no desenvolvimento deste trabalho de pesquisa, pela valiosa orientação e pelos refinados ajustes no trabalho.

Agradeço aos componentes da banca, Profa. Dra. Luzia Bueno, ao Prof. Dr. Carlos Ferrara Junior e ao leitor crítico, Frei Thiago Hayakawa, que engrandeceram este trabalho com suas valiosas observações.

Aos diversos professores do programa de Pós-Graduação Stricto Sensu em Educação da Universidade São Francisco, com os quais tive aulas, participei de eventos, bem como obtive orientações e recomendações sobre as disciplinas e os relevantes temas. Em especial, aos professores que compõem o grupo de pesquisa Rastros.

À Universidade São Francisco que me apoiou através da concessão da bolsa de estudos e por permitir que parte do tempo das atividades de gestão pudesse ser dedicada às aulas, aos encontros e aos eventos do Programa de Mestrado.

Aos meus colegas de trabalho da Universidade São Francisco, os quais compartilharam minhas angústias e conquistas diárias desta tarefa tão prazerosa, que é o trabalho com a Educação.

O que escreverei não pode ser absorvido por mentes que muito exijam e ávidas de requintes. Que não se esperem, então, estrelas no que se segue: nada cintilará, trata-se de matéria opaca e por sua própria natureza desprezível por todos. É que a esta história falta melodia cantabile. O seu ritmo é às vezes descompassado. E tem fatos. Apaixonei-me subitamente por fatos sem literatura - fatos são pedras duras e agir está me interessando mais do que pensar, de fatos não há como fugir. [...]. Estarei lidando com fatos como se fossem as irremediáveis pedras de que falei. (LISPECTOR, 1993, p. 30-31).

CABRAL, Adriel de Moura. **Constituição, consolidação, regulamentação e expansão da educação a distância (EaD) no ensino superior privado brasileiro (2005-2017)**. 2020. 115 f. Dissertação (Mestrado em Educação) - Programa de Pós-Graduação Strictu Sensu em Educação, Universidade São Francisco, Itatiba, 2020.

## RESUMO

Esta pesquisa de cunho histórico educacional tem o objetivo geral: analisar a trajetória histórica da constituição e consolidação legal e regulamentar da modalidade EaD, na Educação Superior privada brasileira, durante o período de 2005 a 2017 e como objetivos específicos: identificar as motivações e os conflitos de interesse que engendraram a concepção da EaD vigente até 2017, sua conformação legal e expansão no período pesquisado; bem como analisar as razões que contribuíram para a consolidação da oferta da EaD no setor privado. Tendo em vista tais aspirações, foram retomadas as contribuições de Zygmunt Bauman, Edward Palmer Thompson, Milton Santos, Richard Sennet, Pierre Lévy, dentre outros. Considerando os objetivos mencionados e os apontamentos teóricos de tais autores, o percurso metodológico desta pesquisa consistiu na análise da trajetória da legislação educacional que garantiu a constituição, consolidação e regulamentação da EaD no Brasil, bem como das diferentes iniciativas legais e propostas governamentais sobre a temática. Frisa-se que todo o processo investigativo, assim como a interpretação dos dados só foram possíveis mediante o reconhecimento da imprescindibilidade e influência do contexto sociocultural mais amplo do país. As análises, desse modo, revelaram que o primeiro ponto de influência constitutiva da EaD, nos moldes de 2017, foram as políticas públicas voltadas para o alcance das metas propostas nos Planos Nacionais de Educação (PNEs 2001/2010 e 2014/2024), as quais comportavam as questões e os discursos de inovação tecnológica mobilizados por diferentes representantes do poder público. Tais discussões, como é de se esperar, também discorriam sobre o ensino superior, por meio do qual a EaD se manifestou de modo mais incisivo, onde ela foi consolidada e expandida, notadamente, pela iniciativa privada, posto que grandes grupos empresariais de educação a patrocinou, utilizando como argumento uma possibilidade para a superação de uma sociedade desigual economicamente e com baixos níveis de escolaridade.

**Palavras-chave:** História da educação superior. Educação a distância. EaD.

CABRAL, Adriel de Moura. **Constitution, consolidation, regulation and expansion of distance education in Brazilian private higher education (2005-2017)**. 2020. 116 f. Dissertação (Mestrado em Educação) - Programa de Pós-Graduação Strictu Sensu em Educação, Universidade São Francisco, Itatiba, 2020.

### **ABSTRACT**

This historical research has the broadest aim to identify the possible motivations and conflicts of interest that engendered the concept of distance education in Brazilian higher education, from 2005 to 2017. More specifically, it is intended to demonstrate the means and ways of constituting, consolidating, using and expanding distance education in the private sector. Regarding such aspirations, the contributions of Zygmunt Bauman, Edward Palmer Thompson, Milton Santos, Richard Sennet, Pierre Lévy, among others, were resumed. Considering the mentioned objectives and the theoretical notes of such authors, the methodological path of this research consisted in the analysis of the trajectory of the educational legislation that guaranteed the constitution, consolidation and regulation of Distance Education in Brazil, as well as of the several legal initiatives and government proposals on the theme. It is emphasized that the entire investigative process, as well as the interpretation of the data, were only possible through the recognition of the crucial influence of the socio-cultural context of the country. The analyzes, thus, revealed that the first point of constitutive influence of Distance Education, along the lines of 2017, were public policies aimed at achieving the goals proposed in the National Plan for Education (PNE 2001/2010 and 2014/2024), which contained the questions and speeches of technological innovation mobilized by different representatives of the State. Such discussions, as is to be expected, also discussed higher education, through which distance education manifested itself in a more incisive way and where it was consolidated and expanded, notably, by private initiative, since large business groups in education have sponsored it, using as an argument a possibility to overcome an economically unequal society with low levels of education.

**Keywords:** History of higher education. Distance education. E-learning.

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

<b>ABC</b>	Academia Brasileira de Ciências
<b>ABED</b>	Associação Brasileira de Educação a Distância
<b>ABMES</b>	Associação Brasileira de Mantenedoras de Ensino Superior
<b>ABT</b>	Associação Brasileira de Teleducação
<b>ANDIFES</b>	Associação Nacional dos Dirigentes das Instituições Federais de Ensino Superior
<b>AVA</b>	Ambiente Virtual de Aprendizagem
<b>BIRD</b>	Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento
<b>CAPES</b>	Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior
<b>CBESP</b>	Congresso Brasileiro da Educação Superior Particular
<b>CC</b>	Conceito de curso
<b>CFE</b>	Conselho Federal de Educação
<b>CI</b>	Conceito institucional
<b>CNE</b>	Conselho Nacional de Educação
<b>CNPq</b>	Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico
<b>CONED</b>	Congresso Nacional de Educação
<b>CONFENEN</b>	Confederação Nacional dos Estabelecimentos de Ensino
<b>CPA</b>	Comissão Própria de Avaliação
<b>EaD</b>	Educação a distância
<b>ENADE</b>	Exame Nacional de Desempenho de Estudantes
<b>FAMA</b>	Faculdade Metropolitana de Anápolis
<b>FGEDUC</b>	Fundo de Garantia de Operações de Crédito Educativo
<b>FIES</b>	Fundo de Financiamento Estudantil
<b>FNDEP</b>	Fórum Nacional em Defesa da Escola Pública
<b>IBGE</b>	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
<b>IES</b>	Instituição de Ensino Superior
<b>INEP</b>	Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira
<b>IPAE</b>	Instituto de Pesquisa e Administração da Educação
<b>LDB</b>	Lei de Diretrizes e Bases da Educação
<b>MEC</b>	Ministério da Educação
<b>MOBRAL</b>	Movimento Brasileiro de Alfabetização
<b>NEFAPRO</b>	Núcleo de Formação de Professores
<b>OMC</b>	Organização Mundial do Comércio
<b>PNAD</b>	Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios
<b>PNE</b>	Plano Nacional de Educação
<b>PPGSS</b>	Programa de Pós-Graduação <i>Strictu Sensu</i>
<b>PROUNI</b>	Programa Universidade Para Todos
<b>RADIOSAT</b>	Rede Nacional de Rádio

<b>SEMESP</b>	Sindicato das Entidades Mantenedoras de Estabelecimentos de Ensino Superior no Estado de São Paulo
<b>SERES</b>	Secretaria de Regulação e Supervisão da Educação Superior
<b>SESu</b>	Secretaria de Educação Superior
<b>SINAES</b>	Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior
<b>TBM</b>	Taxa bruta de matrícula
<b>TICs</b>	Tecnologias da Informação e Comunicação
<b>TLM</b>	Taxa líquida de matrícula
<b>UAB</b>	Universidade Aberta do Brasil
<b>UFMT</b>	Universidade Federal de Mato Grosso
<b>UFPA</b>	Universidade Federal do Pará
<b>UFRJ</b>	Universidade Federal do Rio de Janeiro
<b>UFSC</b>	Universidade Federal de Santa Catarina
<b>UNIASSELVI</b>	Centro Universitário Leonardo da Vinci
<b>UNIC</b>	Universidade de Cuiabá
<b>UNIME</b>	União Metropolitana de Educação e Cultura
<b>UNINTER</b>	Centro Universitário Internacional
<b>UNIP</b>	Universidade Paulista
<b>UNOPAR</b>	Universidade Norte do Paraná
<b>USF</b>	Universidade São Francisco
<b>USP</b>	Universidade de São Paulo

## LISTA DE FIGURAS

<b>Figura 1</b> - Título de reportagem sobre a qualidade da EaD.....	33
<b>Figura 2</b> - Período da pesquisa .....	37
<b>Figura 3</b> - Taxa de crescimento acumulado a partir do ano de 2005: número de matrícula/número de docentes .....	84

## LISTA DE QUADROS E TABELAS

<b>Quadro 1</b> - Cronologia das alterações normativas da EaD entre os anos de 2005 e 2017 .....	37
<b>Quadro 2</b> - Comparativo das exigências para o credenciamento de Centros Universitários e de Universidades.....	76
<b>Tabela 1</b> - Número de IES por tipo.....	26
<b>Tabela 2</b> - Número de matrículas na Educação Superior por modalidade (presencial e EaD).....	26
<b>Tabela 3</b> - Números de polos de EaD por tipo de IES.....	27
<b>Tabela 4</b> - Números de alunos da modalidade EaD por IES no ENADE/2017.....	28
<b>Tabela 5</b> - Número de docentes na Educação Superior no Brasil (presencial e EaD).....	29
<b>Tabela 6</b> - Conceito ENADE dos cursos avaliados em 2017 por modalidade .....	31
<b>Tabela 7</b> - Conceito ENADE/2017 dos cursos da modalidade a distância por números de alunos.....	32
<b>Tabela 8</b> - Faixa etária de alunos matriculados nas IES da rede privada no ano de 2017 .....	35

## SUMÁRIO

<b>1</b>	<b>INTRODUÇÃO .....</b>	<b>14</b>
<b>2</b>	<b>UMA ANÁLISE DA CONJUNTURA EDUCACIONAL E A VALORIZAÇÃO DA EaD NO CONTEXTO BRASILEIRO .....</b>	<b>25</b>
<b>2.1</b>	<b>A ampliação e a concentração das matrículas em EaD na Educação Superior privada .....</b>	<b>25</b>
<b>2.2</b>	<b>Um salto nas matrículas e a estagnação no número de docentes .....</b>	<b>29</b>
<b>2.3</b>	<b>A discussão qualitativa da EaD.....</b>	<b>29</b>
<b>2.4</b>	<b>O aluno da EaD .....</b>	<b>34</b>
<b>2.5</b>	<b>As principais normas definidoras da EaD no período da pesquisa.....</b>	<b>37</b>
<b>3</b>	<b>A BUSCA PELA SUPERAÇÃO DA DISTÂNCIA NA EDUCAÇÃO: ALGUMAS INICIATIVAS HISTÓRICAS.....</b>	<b>39</b>
<b>3.1</b>	<b>A busca pela superação da distância: a importância do rádio e da televisão.....</b>	<b>39</b>
<b>3.2</b>	<b>A educação a distância: iniciativas históricas no ensino superior brasileiro.....</b>	<b>46</b>
<b>3.3</b>	<b>Os planos e as propostas para a Educação Superior: o papel da EaD.....</b>	<b>50</b>
<b>3.3.1</b>	<b>LDB/1996: uma possibilidade legal para a EaD no Brasil .....</b>	<b>50</b>
<b>3.3.2</b>	<b>O Plano Nacional de Educação de 2001 a 2010 .....</b>	<b>58</b>
<b>3.3.3</b>	<b>O Plano Nacional de Educação de 2014 a 2024 .....</b>	<b>67</b>
<b>4</b>	<b>EaD E SUA EXPANSÃO NO ENSINO SUPERIOR NO BRASIL.....</b>	<b>71</b>
<b>4.1</b>	<b>Das normas para a expansão das matrículas à transformação da EaD como modalidade de ensino.....</b>	<b>73</b>
<b>4.2</b>	<b>A crise do modelo presencial e a crise do financiamento estudantil. A vez da EaD? .....</b>	<b>87</b>
<b>5</b>	<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS .....</b>	<b>99</b>
	<b>REFERÊNCIAS .....</b>	<b>105</b>

# 1 INTRODUÇÃO

Esta pesquisa de mestrado<sup>1</sup> de cunho histórico tem como objetivo geral: analisar a trajetória histórica da constituição e consolidação legal e regulamentar da modalidade educação a distância (EaD), na Educação Superior privada brasileira, durante o período de 2005 a 2017. Definimos como objetivos específicos: identificar as motivações e os conflitos de interesse que engendraram a concepção da EaD vigente até 2017, sua conformação legal e expansão no período pesquisado; bem como analisar as razões que contribuíram para a consolidação da oferta da EaD no setor privado.

A EaD, em termos legais, é concebida como 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. (BRASIL, 2017a, não paginado)

O interesse por esta investigação consistiu, primeiramente, na constatação das significativas transformações pelas quais o trabalho educacional no ensino superior precisou passar para se adequar ao formato de EaD, visto que o pesquisador atua nesta área há algum tempo. As transformações são de várias ordens. No que corresponde aos conteúdos específicos, por exemplo, estes precisam ser, dentre vários outros, aqueles que podem ser ensináveis por meio das novas tecnologias da informação e comunicação (TICs). Quanto aos modos de ensinar, o domínio das TIC é fundamental. As formas de avaliação também não escapam às mudanças. Enfim, o trabalho educacional é afetado em sua essência.

O aluno, por sua vez, também não é poupado neste novo contexto. A começar pelas condições físicas de estudo, a sala de aula passa a se restringir a um cômodo de sua casa. As relações interpessoais, essenciais para o processo de aprendizagem, resumem-se, muitas vezes, às aulas gravadas, o que inviabiliza tanto a interlocução imediata com o professor, como as trocas presenciais com os colegas.

---

<sup>1</sup> Esta pesquisa inscreve-se no conjunto de iniciativas implementadas no Grupo de Pesquisas Rastros: História, Memória e Educação, do Programa de Pós-Graduação *Strictu Sensu* (PPGSS) em Educação da Universidade São Francisco (USF), certificado pelo Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq), liderado pela Profa. Dra. Maria de Fátima Guimarães, tendo como vice-líder o Prof. Dr. Elison Antonio Paim, Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC).

Tais motivações iniciais, desse modo, nos instigaram a desvelar as condicionantes da propulsão, da consolidação e da regulamentação da EaD no contexto brasileiro, notadamente, no ensino superior privado, o qual é o nosso campo de atuação.

Ademais, a identificação de outras questões foi essencial para a manutenção de nossas aspirações de pesquisa. A começar pela expressiva e rápida expansão da EaD no Brasil no período de 2005 a 2017, por isso nosso recorte temporal proposto. No que corresponde ao número de matrículas, por exemplo, no setor privado da educação com finalidade lucrativa, no período pesquisado, enquanto o número de matrículas na modalidade presencial aumentou 46,7%, na modalidade EaD, o aumento foi de 1.434%. Ao fazermos o recorte da expansão nas instituições privadas, este índice foi de 2.546%, passando de 60.127 matrículas, em EaD em 2005, para 1.591.413 matrículas em 2017 (INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA, 2005, 2017).

Há de se considerar, também, que, na medida em que as matrículas aumentam significativamente nessa modalidade de ensino, um conjunto de outros fatores segue esta tendência, seja na forma de apresentação da Educação Superior, seja na luta pela regulamentação da modalidade, seja na atuação docente, seja nas novas formas de relação com o conjunto de alunos, seja na qualidade do que é proposto, e outras inúmeras questões que passam a ser um desafio para a pesquisa em educação. A modalidade EaD, pela sua dinâmica expansionista, é, portanto, a nosso ver, um tema que não pode ser ignorado na História da Educação.

Além disso, precisamos considerar o expressivo envolvimento, neste processo, de grandes aportes financeiros, inclusive, internacionais. Houve, entre 2005 a 2017, o investimento de diversos conglomerados de empresas de educação por fundos de investimentos<sup>2</sup>; grandes movimentações na bolsa de valores com ações dessas empresas; a consolidação de grupos educacionais; as aquisições de instituições tradicionais de educação e diversos outros movimentos nesse mesmo sentido (SGUISSARDI, 2008; GIOLO, 2010; OLIVEIRA, 2009). Tal dinâmica nos sinaliza as possíveis ideologias constantes nos discursos de defesa da EaD.

Diante disso, acreditamos que, quando nós nos propormos a pesquisar o contexto e as formas de consolidação da EaD no Brasil no ensino superior privado, estamos colaborando com futuros trabalhos, os quais, assim como o nosso, tenham a intenção de fomentar a

---

<sup>2</sup> “Fundo de investimento é uma modalidade de investimento coletivo. É uma estrutura formal que reúne recursos financeiros de diversos investidores, para investimento conjunto. O fundo é criado por um administrador, usualmente uma instituição financeira, que formalmente o constitui e define os seus objetivos, políticas de investimento, as categorias de ativos financeiros em que poderá investir, taxas que cobrará pelos serviços e outras regras gerais de participação e organização” (COMISSÃO DE VALORES MOBILIÁRIOS, 2014, p. 7).

ressignificação da concepção pedagógica da EaD, bem como a discussão sobre a elaboração de políticas públicas que venham a garantir a democratização do acesso ao ensino superior enquanto um direito social, conforme previsto no artigo seis da Constituição Federal de 1988.

A ressignificação a qual nós nos propomos nesta pesquisa corresponde, sobretudo, à busca e à compreensão dos fatores contextuais que nos auxiliem na problematização de algumas teses consideradas, há tempos, inquestionáveis sobre a EaD, como, por exemplo a de que ela por si só possui uma potencialidade inerentemente democratizadora e promotora da melhoria qualitativa do ensino ofertado; a de que as TICs não apresentam caráter ideológico em seus usos, havendo, desse modo, uma neutralidade, e a de que a iniciativa privada assumiu um papel importante na ascensão da camada da população menos favorecida aos estudos universitários.

No que corresponde aos argumentos de democratização do acesso e de melhorias da qualidade de ensino ofertado, os próprios documentos oficiais da educação brasileira intentaram sua validação; como podemos constatar nas propostas constantes dos Planos Nacionais de Educação (PNEs) do período de 2005 a 2017 (PNEs 2001/2010 e 2014/2024); os quais foram essenciais para a regulamentação e expansão da EaD no Brasil.

Ainda no tocante ao discurso governamental, assim pontuou o então Ministro da Educação, Fernando Haddad<sup>3</sup>, no prefácio do livro *Educação a distância: o estado da arte*<sup>4</sup>: “Um dos elementos estruturantes da agenda da educação no Brasil diz respeito às inovações tecnológicas e metodológicas voltadas ao trabalho pedagógico e que, efetivamente, contribuem para a melhoria da qualidade da educação, em todos os seus níveis e modalidade” (HADDAD, 2009, p. xi). E, mais à frente, no mesmo texto, ele tece a seguinte consideração:

[...] vivemos em um país de dimensões continentais, [...] combinado a um conjunto de assimetrias regionais, cujos desafios educacionais demandam soluções práticas e inovadoras em relação à democratização da oferta educacional, especialmente da educação superior. Nesse sentido, a educação a distância apresenta especificidades que podem, quando implementadas com critérios de qualidade, contribuir sensivelmente com a ampliação e, sobretudo, com a interiorização da oferta de educação em nosso país. (HADDAD, 2009, p. xi)

Neste momento, na condição de ministro de Estado, Haddad (2009) sintetiza alguns argumentos frequentemente utilizados pelos mais diversos segmentos sociais, para justificar a necessidade de expansão da EaD no ensino superior brasileiro. São eles: a) as TICs aplicadas à

<sup>3</sup> Fernando Haddad foi Ministro da Educação no período de 2005 a 2012, na gestão do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva (PT).

<sup>4</sup> LITTO, Fredric M.; FORMIGA, Marcos (org.). **Educação a distância: o estado da arte**. São Paulo: Pearson, 2009. v. 1.

educação são fundamentais para a redução das desigualdades sociais de um país continental; b) as crescentes inovações tecnológicas aplicadas às atividades humanas estão, invariavelmente, influenciando a forma de conceber a educação tradicional; c) as TICs são fundamentais para a melhoria da qualidade da educação de uma geração de jovens que convivem diariamente com essas tecnologias, desde que se observem critérios de qualidade.

Anos mais tarde à gestão de Haddad, quando da edição do Decreto nº 9.057, de 25 de maio de 2017, o então Ministro da Educação, José Mendonça Filho<sup>5</sup>, justificava a legislação para a EaD comparando o percentual de jovens com idade entre 18 e 24 anos matriculados no ensino superior no Brasil com o do Chile, da Argentina, dos Estados Unidos e do Canadá. De acordo com este Ministro, o Brasil, com um índice inferior a 20% de jovens no ensino superior, tinha um resultado que poderia ser melhorado por meio da EaD, consistindo esta em:

[...] uma modalidade ainda muito recente na educação superior brasileira quanto da constatação de que a regulamentação atual data de 2005 e não incorpora as atualizações nas tecnologias de comunicação e informação, nem os modelos didáticos, pedagógicos e tecnológicos consolidados no momento presente. (MENDONÇA FILHO, 2017, não paginado)

As pontuações de Mendonça Filho fazem referências às atualizações das TICs, bem como aos modelos didáticos, pedagógicos e tecnológicos consolidados. No entanto, a nosso ver, ele o faz de forma genérica, visto que não são explicitados os tipos de atualização e modelos reportados. Tal generalização pode desvelar tanto um desconhecimento da complexidade da temática, quanto um silenciamento das tensões, disputas e conflitos de interesses que mobilizam os diferentes segmentos sociais que atuam na seara da EaD.

Conforme Thompson (1998) e Arruda (2016), afirmativas como as dos Ministros da Educação beiram à falácia, visto que defendem o desenvolvimento e uso das TICs por serem elas iniciativas marcadas pela neutralidade científica e distantes dos interesses do mercado. As afirmações ainda banalizam o conhecimento, os referenciais teóricos e repertórios conceituais da área educacional ao sugerirem que as limitações e problemas da EaD são frutos da falta de incorporação dos modelos didáticos, pedagógicos e tecnológicos consolidados no momento presente. Afinal, de quais modelos Mendonça Filho trata? Quais os pressupostos teóricos tais modelos pressupõem? Que projeto político educacional ancora tais modelos? Quais “critérios de qualidade” tratou Haddad? Em que contexto sociocultural trata-se de Educação e de EaD, mas não da formação de professores? Quais são os interlocutores privilegiados para tratar de

---

<sup>5</sup> José Mendonça Filho é filiado ao partido DEM e foi Ministro da Educação de 2016 a 2018, no mandato do Presidente Michel Temer (MDB).

EaD no Brasil? Estas são questões que emergiram no transcorrer desta pesquisa, as quais nos orientaram no processo investigativo, revelando-se também como provocações salutares para futuras empreitadas.

Os argumentos mobilizados por Haddad e Mendonça Filho podem ser caracterizados, segundo Arruda (2016, p. 106), como “[...] espectros argumentativos favoráveis ao EaD”. Consoante o autor, esses são argumentos calcados na importância da educação para a superação dos problemas brasileiros. Nesse sentido, Arruda (2016, p. 106) afirma que: “O dilema vivido no Brasil é o de buscar romper com as desigualdades construídas ao longo de toda a sua história. A educação emerge como uma espécie de panaceia para os problemas brasileiros”.

No que tange ao argumento tecnológico, Arruda (2016, p. 108) considera que “A tecnologia possui uma relação entre o homem e o seu projeto de mundo e não possui caráter de neutralidade política”. E é sob este aspecto, na perspectiva deste autor, que devemos analisar o fator tecnológico ligado à educação, ainda mais quando, no nível do discurso, a tecnologia, remete a uma “[...] sensação de inscrição do país na atualidade e atualização esperadas em uma sociedade capitalista complexa” (ARRUDA, 2016, p. 106), o que necessariamente pode não corresponder à realidade.

Ademais, quando a EaD é discutida, a utilização das TICs se torna quase que invariavelmente o tema central. Por tal razão é que a tecnologia, a qual “[...] transforma e é transformada pelo homem em suas interações, usos e apropriações, no sentido atribuído por Certeau (1994)” (ARRUDA, 2016, p. 108), não pode ser concebida como isenta de intencionalidades.

Logo, esse aspecto deve ser analisado quando utilizado como argumento para a educação, pois não podemos desprezar o fato de que “[...] as transformações por que passa a escola em uma sociedade capitalista” (ARRUDA, 2016, p. 106) revelam sua utilidade econômica, ideia que acaba, por vezes, dominando o debate. Hermann (2014) aborda com precisão este fato ao afirmar que: “Estamos a tal ponto obliterados pela ideia monolítica de que a educação se resolve no plano das competências e do desenvolvimento tecnológico, que qualquer investigação que extrapole os estreitos limites de um caráter instrumental é subestimada” (HERMANN, 2014, p. 16).

É preciso atentar também para a possibilidade de haver uma confusão conceitual entre a técnica e a tecnologia, a qual promoveria uma valorização do saber-fazer, conforme Arruda (2016), e a dimensão teórica e conceitual que envolve o conceito de tecnologia.

[...] a tecnologia, nesse sentido, tanto pode ser os equipamentos produzidos pela humanidade, quanto os processos, organizações e bens simbólicos. Já as chamadas tecnologias de informação e comunicação envolvem tipos distintos de tecnologia, utilizadas para a produção e transmissão de informações, bem como criar mecanismos mediadores de interação e comunicação entre homens ou máquinas e homens, além de sistemas de controle a automação dos processos de criação, transmissão e mecanismos de comunicação. (ARRUDA, 2016, p. 108)

Há de se pensar ainda, intentando à problematização e à ressignificação da consolidação e expansão da EaD no ensino superior privado, sobre os tipos de investimentos econômicos dispendidos, bem como sobre seus financiadores e beneficiários. Neste caso, é válido novamente referenciar aos PNEs (2001/2010 e 2014/2024), os quais consistiram em atos legais e em propostas de políticas públicas que abriram caminho para uma atuação importante de um modelo de oferta de Educação Superior baseado na iniciativa privada, em especial, para as Instituições de Ensino Superior (IES) com finalidade lucrativa. Em tais propostas, constam programas, planos de democratização da Educação Superior, possibilidades legais, fortes subsídios para o crédito estudantil, os quais, mais tarde, possibilitaram aos grandes conglomerados educacionais tornarem-se dominantes no modelo EaD vigente. É nesse sentido que Oliveira (2009, p. 740) nos provoca a pensar sobre como a educação pode ser também um objeto de interesse do “[...] grande capital, ocasionando uma crescente comercialização do setor”.

Se, de um lado, entretanto, temos a crítica à apropriação do ensino superior por grandes empresas de educação, pelo capital financista e, por vezes, especulativo, temos, por outro lado, o argumento de que foi exatamente este modelo que possibilitou a ampliação e a oferta do ensino superior para uma grande parcela da sociedade brasileira, a qual, de outro modo, não poderia ter acesso a ele.

Na perspectiva da ampliação do acesso à educação, poderíamos entender que o mercado estaria ocupando um espaço que foi, por decisão política e, possivelmente, por uma visão elitizada, ignorado pela sociedade e pelo Estado, o qual, levado por uma visão segmentada de educação, ou por um conceito próprio de educação, acabou por excluir uma grande parcela dessa sociedade a qual, com a atual oferta de cursos na modalidade EaD, nos modelos propostos de acessibilidade, tanto tecnologicamente quanto financeiramente, se vê com condições para “escalar o degrau social” que o diploma em curso superior pode proporcionar.

Em contrapartida a este argumento, diferentes atores sociais colocam em dúvida a qualidade do ensino ofertado por estas grandes empresas de educação, bem como refletem sobre o fato de a Educação ser um bem público de acordo com a Constituição de 1988, por

consequente caberia ao Estado a responsabilidade por ofertá-la (SGUISSARDI, 2008; GIOLO, 2010).

Tais discussões que visam à problematização e, conseqüentemente, à ressignificação da EaD no ensino superior privado brasileiro foram possíveis, indubitavelmente, pelo contato com as ideias dos autores citados nesta seção introdutória, bem como os demais com os quais dialogaremos no transcorrer da dissertação. Entretanto, acreditamos que tais interpretações também puderam ocorrer face às vivências pessoais e profissionais do pesquisador com o ensino superior privado.

Assim afirmamos, pois defendemos que o envolvimento da subjetividade do pesquisador, bem como suas marcas em todo processo são inevitáveis. Por este motivo, torna-se importante identificar o lugar social de onde ele aborda o próprio objeto.

A escolha pessoal pela pesquisa decorre do fato de que minha trajetória de vida pessoal e profissional sempre esteve ligada à Educação Superior. A educação formal, em todos os seus variados aspectos sociais, econômicos e culturais, foi o fator e a mola propulsora da minha formação pessoal.

A via educativa garantiu-me a superação, em primeiro lugar, das limitações econômicas familiares, pois, para mim, sempre esteve claro, desde os primeiros anos escolares, que a única forma, o único caminho que enxergava para me desvencilhar e alterar o rumo da trajetória imposta pela loteria da vida era a educação.

Desde muito pequeno, chamava-me a atenção o letreiro grande da Universidade São Francisco (USF), na entrada da cidade de Bragança Paulista, no interior paulista. Recordo-me de prometer à minha mãe que um dia lá estudaria, e não só cumpri esta promessa, como formei toda minha vida acadêmica e profissional nesta instituição. Recordo-me disso não por motivo de autopromoção, mas como forma de reconhecer a força de transformação que uma instituição de ensino e os sujeitos envolvidos em sua missão têm na vida de inúmeras pessoas e da sociedade geral.

Em minha trajetória acadêmica, cursei Ciências Contábeis e, posteriormente, Direito. Portanto, as concepções e as marcas destas áreas do saber influenciaram, obviamente, de forma clara ou subliminarmente, a maneira da abordagem dos temas e desenvolvimento da pesquisa, ampliando, por vezes, a forma e o olhar da análise e, por outras vezes, limitando e restringindo a maneira de entender, abordar e apresentar alguns conceitos.

Além das marcas das graduações que realizei, outra condição que deixou marcas neste trabalho foi a minha atuação na gestão de uma instituição de educação superior comunitária, portanto sem fins lucrativos; modelo que acredito como forma adequada e fundamental para

equalizar as discussões entre o público e o privado na Educação Superior. Em vista disso, no desenvolvimento da pesquisa acabei por mobilizar as experiências mais significativas dos lugares sociais de onde eu narrei e construí o conhecimento.

Os mais de vinte anos de atuação no ensino superior permitiram-me acompanhar as inúmeras mudanças e alterações deste setor, sendo a mais recente a intensificação da EaD, modalidade de ensino que vem suplantando e alterando as formas tradicionais de ensino e de aprendizagem; afetando diretamente o trabalho de todos os envolvidos, bem como a sociedade em geral de diferentes modos.

Nossa intenção nesta pesquisa é, portanto, ultrapassar os limites de uma apreciação polarizada da EaD no ensino superior privado (ou ela é positiva ou negativa). Ao contrário disso, pretendemos considerá-la como o resultado de tensões sociais, de disputas simbólicas e de conflitos de interesses. Por tais aspirações é que buscamos analisar os processos de expansão, consolidação e regulamentação da EaD a partir de uma perspectiva histórica, a qual consideramos como fundamental para proposições futuras no que tange a uma Educação Superior sem barreiras entre modalidades educativas.

Esclarecidos os objetivos de pesquisa, as justificativas, suas motivações e possíveis problematizações do objeto visado, prosseguimos adiante com a elucidação dos procedimentos de pesquisa.

Tendo em vista nosso objetivo mais amplo o de identificar as possíveis motivações e conflitos de interesses que engendraram a concepção de EaD no ensino superior brasileiro, no período de 2005 a 2017, de um ponto de vista histórico; recorreremos aos subsídios teórico-metodológicos proposto pelo historiador inglês Edward Palmer Thompson, por entendermos assim como ele que a história

[...] é uma disciplina do contexto e do processo: todo o significado é um significado-dentro-de-um-contexto e, enquanto as estruturas mudam, velhas formas podem expressar funções novas, e funções velhas podem achar sua expressão em novas formas. (THOMPSON, 2001, p. 243)

Por conseguinte, ela:

[...] não pode ser concebida proveitosamente como o produto involuntário da soma de uma infinidade de volições individuais mutuamente contraditórias, já que essas “vontades individuais” não são átomos desestruturados em colisão, mas agem com, sobre e contra as outras “vontades” agrupadas, como famílias, comunidades, interesses e, acima de tudo, como classes. (THOMPSON, 1981, p. 101)

Desse modo, por tratarmos da Educação Superior na perspectiva de um processo histórico e cultural, não podemos nos furtar da responsabilidade de admitir que a conformação de políticas educacionais ao longo do tempo sempre foi marcada por tensões sociais, disputas simbólicas e conflitos de interesses. Logo, trata-se de um passado em que as diferentes mobilizações sociais se inter-relacionam e são atravessadas por um complexo de vontades, de desencontros de interesses, de lutas por espaços e poderes, bem como de resistências e conflitos. Nesses espaços, portanto, as histórias de indivíduos são processadas e construídas, assim como a de grupos, que expressam seus sentimentos, suas necessidades e suas experiências nas mais variadas formas (OLIVEIRA, 2008).

Foi nessa perspectiva adotada por Thompson (1981, p. 57) que procuramos tratar as fontes documentais, buscando subsídios para cotejarmos as diferentes fontes documentais, uma vez que “[...] o discurso histórico disciplinado da prova consiste num diálogo entre conceito e evidência, um diálogo conduzido por hipóteses sucessivas, de um lado, e a pesquisa empírica, do outro. O interrogador é a lógica histórica; o conteúdo é a evidência”.

Nesse sentido, o pensamento de Thompson (1981) trabalha “[...] noções a partir da tensão entre processo e estrutura, indivíduo e determinação histórica, ideologia e cultura, ser e consciência sociais, tão negligenciados na produção mais recente da historiografia da educação brasileira” (OLIVEIRA, 2008, p. 150). Ainda o “[...] pensamento de Edward Palmer Thompson impele-nos a não desconsiderar a tensão entre forma de dominação e resistência a essas formas” (OLIVEIRA, 2008, p. 167), sempre lembrando, ainda segundo Thompson (1981, p. 57), que “[...] o conhecimento histórico é, pela sua natureza, (a) seletivo [...]”, e também “(b) limitado e definido pelas perguntas feitas à evidência [...]”, mas, nem “[...] por isso inverídico”.

Ao compreender as diferentes formas de reação pelas quais um grupo ou uma classe se manifesta diante de um novo modelo social, em nosso caso, de uma nova modalidade educacional, podemos considerar que essa manifestação não se dê somente pela resistência e conflito, mas também pelo diálogo. Como nos ensina Oliveira (2008, p. 158), essas “[...] diferentes formas de reação desses agentes às ingerências, [...] precisam ser recuperadas não como adesão cega, tampouco como “resistência” consciente e ativa, mas como diálogo”.

Portanto, no processo de formação histórica de um novo modelo educacional, há conformações, resistências, conflitos e também elaborações baseadas no diálogo entre os mais diferentes agentes. Sendo assim, ao compreendermos isso, foi possível trabalharmos com as evidências e os motivos de uma estabilização ou não de determinados modelos. Como bem explica Oliveira (2008, p. 159) “[...] dessa tensão - ou diálogo - os historiadores podem extrair

indícios bastante significativos dos motivos pelos quais tentativas de inovação vingaram ou não, seja no plano legal, institucional ou da prática”.

Quanto ao tratamento dos documentos e fontes utilizadas, mobilizamos as contribuições teóricas de Le Goff (1996), que destaca a falta de isenção do documento, pois se trata de uma produção de determinado indivíduo para outros indivíduos. Como afirma Le Goff (1996, p. 537-538):

O documento não é inócuo. É, antes de mais nada, o resultado de uma montagem, consciente ou inconsciente, das sociedades que o produziram, mas também das épocas sucessivas durante as quais continuou a viver, talvez esquecido, durante as quais continuou a ser manipulado, ainda que pelo silêncio. O documento é uma coisa que fica, que dura, e o testemunho, o ensinamento (para evocar a etimologia) que ele traz devem ser em primeiro lugar analisados, desmistificando-lhe o seu significado aparente. O documento é monumento. Resulta do esforço das sociedades históricas para impor ao futuro – voluntária ou involuntariamente – determinada imagem de si próprias. No limite, não existe um documento verdade. Todo documento é mentira. Cabe ao historiador não fazer o papel de ingênuo.

Face às propostas teóricas apresentadas para os procedimentos de análise, buscamos subsídios para esta pesquisa em diferentes fontes documentais, dentre as quais: i. a legislação educacional brasileira, constituída de leis, decretos e demais atos do governo federal, além de normas mais específicas do Ministério da Educação (MEC); ii. os periódicos nacionais, acervo de multimídia, o Censo do Ensino Superior produzido pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Anísio Teixeira (INEP); iii. as sentenças judiciais; iv. os dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE); v. os documentos diversos das entidades ligadas às instituições de Educação Superior, como os documentos produzidos pelo Conselho Nacional de Educação (CNE); e vi. os *releases* dos grandes grupos educacionais, e outras formas de documentação.

Por fim, com o intuito de apresentar nossas reflexões e os resultados de pesquisa, organizamos a presente dissertação em três seções distintas, mas complementares entre si.

Na seção 2, trouxemos as discussões sobre dados quantitativos e qualitativos com a intenção de compreendermos os modos de consolidação da EaD no ensino superior no período de 2005 a 2017; os quais, a nosso ver, podem representar uma inovação para as pesquisas em História da Educação no Brasil. Tratamos também, nesta seção, da forma como esta modalidade de ensino tornou-se relevante numericamente para as instituições privadas de ensino, assim como foi concentrada neste modelo institucional. Esta seção ainda trata de dados qualitativos da EaD, a partir da análise dos dados do Censo da Educação Superior do INEP/MEC de 2017,

buscando evidenciar sua valorização na história da educação brasileira. Ademais, tratamos do perfil do aluno de EaD.

Na seção 3, trabalhamos com algumas iniciativas históricas, as quais, conforme nossas análises, tiveram a intenção de superar a distância na educação, bem como de ofertar um modelo que possibilitasse maneiras de democratizá-la, ampliando, desse modo, seu alcance. Neste momento, buscamos evidenciar as disputas conceituais em torno da formatação de um modelo de EaD, demonstrando como se deu a discussão em torno das Leis das Diretrizes de Base da Educação brasileira atuais e dos PNEs.

Na seção 4, nossas discussões pretenderam às políticas públicas de democratização do ensino superior no Brasil. Neste momento, discorremos sobre as alterações normativas que propiciaram a expansão substancial das matrículas, assim como a consolidação dos grandes conglomerados educacionais. Para demonstrar como a EaD se consolidou como um modelo de expansão rápida e significativa, foram abordadas as alterações do financiamento estudantil e sua crise, as quais levaram a uma reestruturação do cenário educacional, em especial, das grandes corporações da Educação Superior. Conforme nossas investigações, os subsídios do programa de crédito educativo foram fundamentais tanto para a sustentação da massificação das matrículas da Educação Superior, como para as alterações nas normas e flexibilizações para a EaD.

Na última seção, apresentamos nossas considerações finais acerca da pesquisa que encerramos, trazendo elementos para se refletir sobre a presença da EaD no campo da Educação Superior, assim como sobre as conseqüentes mudanças ocorridas, as quais, imbricadas na construção de prescrições normativas, foram atravessadas por tensões, disputas e conflitos de interesses. Nossas investigações permitiram concluir que as referidas mudanças acabaram por fomentar políticas públicas que remodelaram determinadas atividades, criaram demandas sociais e impactaram decisivamente a vida de milhares de indivíduos no território brasileiro.

## **2 UMA ANÁLISE DA CONJUNTURA EDUCACIONAL E A VALORIZAÇÃO DA EaD NO CONTEXTO BRASILEIRO**

O objetivo desta seção é o de demonstrar os motivos pelos quais a EaD tornou-se um evento relevante para o estudo da História da Educação, e também, a importância em se estudar os acontecimentos referentes a ela entre os anos de 2005 a 2017, visto que foi neste período que ocorreu sua expansão, concentração, bem como as transformações significativas na dinâmica da Educação Superior. Para evidenciar esta relevância, trouxemos alguns dados que ilustram a expansão da Educação Superior neste período e o destaque da EaD neste processo.

Os dados analisados indicam a ampliação das matrículas na EaD e sua concentração em determinadas instituições privadas de ensino superior. Eles também demonstram uma discrepância entre o aumento das matrículas e o número de docentes que atuam na Educação Superior.

Outro aspecto importante que ressaltamos nesta seção são os índices de avaliação obtidos com a aplicação do Exame Nacional de Desempenho de Estudantes (ENADE) no período de 2005 a 2017. Nossa pretensão ao abordá-los foi evidenciar sua forte influência nas discussões sobre a EaD, uma vez que eles orientam as concepções de qualidade de ensino e de aprendizagem desta modalidade. Os dados oficiais dos ENADEs também nos serviram como subsídios para conhecermos os perfis de alunos participantes da EaD (sua origem social, faixa etária dentre outros aspectos).

### **2.1 A ampliação e a concentração das matrículas em EaD na Educação Superior privada no período de 2005 a 2017**

Para as discussões desta seção, recorreremos ao Censo da Educação Superior, um documento formulado pelo INEP, vinculado ao MEC. Tal escolha decorre do fato de que, através deste instrumento, temos acesso, periodicamente, aos dados estatísticos da Educação Superior, os quais consistem em informações correspondentes às IES em suas distintas categorias: federais, estaduais, municipais e privadas.

Tendo como base tal classificação das IES pelo Censo da Educação Superior, as subdividimos em IES públicas - aquelas mantidas pelos poderes públicos (federais, estaduais e municipais) e IES privadas. Com esta organização, em seguida, conseguimos traçar as comparações relacionadas ao crescimento do número de instituições no país entre os anos de 2005 a 2017. Constatamos que, neste período, o número de IES passou de 2.165 para 2.448.

Houve, portanto, um crescimento de 248 IES em um período de 12 anos. O maior crescimento percentual se deu em instituições de caráter público (28%), de 231 para 296, ou seja, foram criadas mais 65 IES públicas. No que diz respeito às instituições privadas, apesar de terem apresentado um crescimento percentual menor (11%), em números absolutos, foram criadas mais 218 instituições deste tipo, como ilustrado na Tabela 1:

**Tabela 1 - Número de IES por tipo**

Tipo/Ano	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Privadas	1.934	2.022	2.032	2.016	2.069	2.100	2.081	2.112	2.090	2.070	2.069	2.111	2.152
Públicas	231	248	249	236	245	278	284	304	301	298	295	296	296
<b>Total</b>	<b>2.165</b>	<b>2.270</b>	<b>2.281</b>	<b>2.252</b>	<b>2.314</b>	<b>2.378</b>	<b>2.365</b>	<b>2.416</b>	<b>2.391</b>	<b>2.368</b>	<b>2.364</b>	<b>2.407</b>	<b>2.448</b>

**Fonte:** Elaborado pelo autor, com base no INEP (2005, 2006, 2007, 2008, 2009, 2010, 2011, 2012, 2013, 2014, 2015, 2016, 2017)

Contudo, o que, de fato, chamou nossa atenção na análise desses números foi o expressivo aumento de matrículas na modalidade EaD nas instituições privadas. Houve um salto de 60.127 matrículas em EaD em 2005 para 1.591.413 matrículas em 2017. Um aumento de mais de 1,5 milhões de matrículas nas IES privadas no período, como demonstrado na Tabela 2:

**Tabela 2 - Número de matrículas na Educação Superior por modalidade (presencial e EaD)**

Tipo/Ano	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Privadas	60.127	165.145	275.557	448.973	666.266	749.318	815.138	932.334	999.087	1.202.503	1.265.387	1.372.826	1.591.413
Públicas	54.515	42.061	94.209	278.988	172.696	181.602	177.924	181.624	154.553	139.373	128.393	122.601	167.837
<b>Total</b>	<b>114.642</b>	<b>207.206</b>	<b>369.766</b>	<b>727.961</b>	<b>838.962</b>	<b>930.920</b>	<b>993.062</b>	<b>1.113.958</b>	<b>1.153.640</b>	<b>1.341.876</b>	<b>1.393.780</b>	<b>1.495.427</b>	<b>1.759.250</b>

**Fonte:** Elaborado pelo autor, com base no INEP (2005, 2006, 2007, 2008, 2009, 2010, 2011, 2012, 2013, 2014, 2015, 2016, 2017)

O aumento de mais de 1,5 milhões de matrículas em EaD nas IES privadas revelou-nos a imprescindibilidade do estudo do fenômeno da expansão; a começar pelos movimentos de regulação, os quais foram determinantes ou até mesmo determinados por ele.

Como exemplo, trazemos o caso da Portaria MEC nº 11, de 11 de junho de 2017, a qual estabeleceu as normas para o credenciamento das IES no que corresponde à oferta de cursos em EaD, bem como as regras mais simples para a abertura dos polos de EaD. Somente com esta regulamentação, houve um aumento de 7.663 polos de 2017 para 2018. Em 2017, havia 5.657 polos das IES privadas, já em 2018 este número cresceu para 13.320. Em 2019<sup>6</sup>, mais de 22 mil

<sup>6</sup> Em 2019 já há projeção do registro de mais de 20 mil polos, segundo o SEMESP (2019).

polos foram registrados. Apresentamos a seguir a consolidação destes números extraídos do sistema e-MEC<sup>7</sup> (Tabela 3):

**Tabela 3 - Números de polos de EaD por tipo de IES**

<b>Tipo/Ano</b>	<b>2009</b>	<b>2010</b>	<b>2011</b>	<b>2012</b>	<b>2013</b>	<b>2014</b>	<b>2015</b>	<b>2016</b>	<b>2017</b>	<b>2018</b>	<b>2019</b>
Privadas	4.496	4.175	5.810	3.952	3.826	3.690	3.634	3.868	5.657	13.320	20.514
Públicas	1.478	1.192	1.701	1.480	1.501	1.222	1.281	1.266	1.395	2.132	2.276
<b>Total</b>	<b>5.974</b>	<b>5.367</b>	<b>7.511</b>	<b>5.432</b>	<b>5.327</b>	<b>4.912</b>	<b>4.915</b>	<b>5.134</b>	<b>7.052</b>	<b>15.452</b>	<b>22.790</b>

**Fonte:** Elaborado pelo autor, com base no SEMESP (2019) e no Ministério da Educação ([201-])

Diante dos dados, é inevitável a conclusão de que houve a flexibilização de políticas públicas e da respectiva legislação em prol do crescimento da oferta de EaD e da criação de polos. Essa consideração é ainda possível quando recorremos às notícias disponibilizadas no *site* do próprio MEC:

Para ampliar a oferta de cursos de ensino superior no país, o Ministério da Educação (MEC) publicou nesta quarta-feira, 21, portaria que regulamenta o Decreto nº 9057, de 25 de maio de 2017, com o objetivo de ampliar a oferta de cursos superiores na modalidade a distância, melhorar a qualidade da atuação regulatória do MEC na área, aperfeiçoando procedimentos, desburocratizando fluxos e reduzindo o tempo de análise e o estoque de processos.

[...]

A portaria possibilita o credenciamento de instituições de ensino superior (IES) para cursos de educação a distância (EaD) sem o credenciamento para cursos presenciais. Com isso, as instituições poderão oferecer exclusivamente cursos EaD, na graduação e na pós-graduação lato sensu, ou atuar também na modalidade presencial. (MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO, 2017, não paginado)

Com estas regulamentações (Decreto e Portaria), o MEC passou a permitir, dentre outras flexibilizações, que IES pudessem ser credenciadas para a EaD sem mesmo terem tais cursos na modalidade presencial. Em outras palavras, criou-se um novo campo de atuação na Educação Superior: a atuação exclusivamente em EaD.

A flexibilização das regras para oferta da modalidade EaD pode ser avaliada de diversos ângulos. No caso do *site* do MEC, por exemplo, julga-se explicitamente que a flexibilização

<sup>7</sup> “O e-MEC é um sistema eletrônico de acompanhamento dos processos que regulam a educação superior no Brasil. Todos os pedidos de credenciamento e reconhecimentos de instituições de educação superior e de autorização, renovação e reconhecimento de cursos, além dos processos de aditamento, que são modificações de processos, serão feitos pelo e-MEC. O sistema torna os processos mais rápidos e eficientes, uma vez que eles são feitos eletronicamente. As instituições podem acompanhar (pelo sistema) o trâmite do processo no ministério que, por sua vez, pode gerar relatórios para subsidiar as decisões.” (MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO, [201-], não paginado).

amplia possibilidades, inova o arcabouço regulatório e incentiva a concorrência entre as IES. Expomos abaixo, a defesa de tais aspectos:

O Secretário Henrique Sartori<sup>8</sup> ainda relembra que até a edição do Decreto nº 9.057 estava vigente um Decreto do ano de 2005, em uma área com tantas mudanças tecnológicas como a EaD. Na época, não haviam sido inventadas as muitas das tecnologias de comunicação e informação disponíveis atualmente, incluindo simuladores de realidade aumentada e realidade virtual, materiais didáticos e outras inovações. Com o Decreto recentemente publicado e a portaria, o país caminha na direção dessas inovações e, além disso, aumenta a concorrência no setor, incentivando a ampliação da oferta e a qualidade. (MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO, 2017, não paginado)

Por tais razões, o número de matrículas na EaD em IES privadas, por si só, foi uma questão que nos instigou à pesquisa. Um outro fator relevante - que somou-se a nossa vontade de realizar investigações mais aprofundadas - consistiu no fato de que mais de 70% das matrículas em EaD, registradas em 2017, estiveram concentradas em apenas cinco grandes grupos educacionais com finalidade lucrativa: Centro Universitário Internacional (UNINTER), Universidade Norte do Paraná (UNOPAR), Centro Universitário Leonardo da Vinci (UNIASSELVI), Anhanguera e Universidade Paulista (UNIP), além de que, em 2017, apenas um destes grandes grupos educacionais deteve quase um terço das matrículas (INSTITUTO NACIONAL..., 2018a)<sup>9</sup>. Os números de alunos avaliados no ENADE/2017, também estão concentrados nestas poucas instituições de ensino que oferecem EaD. Como demonstra a Tabela 4:

**Tabela 4** - Números de alunos da modalidade EaD por IES no ENADE/2017

<b>Instituição</b>	<b>Total de alunos</b>	<b>%</b>
UNINTER	14.485	15,9
UNOPAR	11.427	12,5
UNIASSELVI	10.238	11,0
UNIP	6.075	7,0
Demais (132)	48.887	54,0
<b>Total</b>	<b>91.112</b>	<b>100</b>

**Fonte:** Elaborado pelo autor, com base no INEP (2018a)

<sup>8</sup> Henrique Sartori assumiu a Secretaria de Regulação e Supervisão da Educação Superior (SERES) do MEC, em 16 de março de 2017, no governo de Michel Temer (MDB). Antes, ocupou o cargo de secretário-executivo do CNE.

<sup>9</sup> Caso do grupo Kroton Educacional, detentor das marcas UNOPAR, Anhanguera, dentre outras, que em 2017 registrava um total de 519.982 matrículas, representando 29,5% do total de 1.756.982 matrículas registradas em 2017, na graduação a distância.

O período de 2005 a 2017 foi determinante para que a EaD se colocasse como uma modalidade de educação de impacto no amplo cenário da Educação Superior do Brasil, alterando concepções e relações sociais, formando, reconfigurando e modelando a história; conforme demonstram dados relativos aos docentes na educação superior, como veremos na seção a seguir.

## 2.2 Um salto nas matrículas e a estagnação no número de docentes

Outro dado que revela a importância de pesquisas sobre a modalidade EaD, é aquele correspondente ao campo de trabalho do profissional da educação, em especial, do docente. No período pesquisado, fica evidente que, ao contrário do que pudemos constatar sobre o crescimento das IES e do número das matrículas, o aumento de docentes na Educação Superior foi modesto. Tal fato evidencia um ponto importante no cenário educacional, que, direta ou indiretamente, teve influências dessa modalidade de educação, a EaD. Como forma de ilustrar tais afirmações, trazemos a Tabela 5:

**Tabela 5** - Número de docentes na Educação Superior no Brasil (presencial e EaD)

Tipo/Ano	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Privadas	194.471	201.280	208.213	209.599	217.840	214.546	217.834	212.394	212.063	220.273	222.282	214.550	209.442
Públicas	98.033	100.726	108.828	111.894	122.977	130.789	139.584	150.338	155.219	163.113	165.722	169.544	171.231
<b>Total</b>	<b>292.504</b>	<b>302.006</b>	<b>317.041</b>	<b>321.493</b>	<b>340.817</b>	<b>345.335</b>	<b>357.418</b>	<b>362.732</b>	<b>367.282</b>	<b>383.386</b>	<b>388.004</b>	<b>384.094</b>	<b>380.673</b>

**Fonte:** Elaborado pelo autor, com base no INEP (2005, 2006, 2007, 2008, 2009, 2010, 2011, 2012, 2013, 2014, 2015, 2016, 2017)

Quando analisamos os dados das IES privadas, o aumento de docentes foi de 14.971 no período de 2005 a 2017, o que representa um pouco mais de 7% de aumento no período de doze anos. Em outros termos, houve uma estagnação do contingente docente. Para maior aprofundamento desta temática - docente na EaD -, na seção 4, a retomaremos mais detidamente, estabelecendo relações com o número de matrículas nos cursos EaD.

## 2.3 A discussão qualitativa da EaD

Com relação aos aspectos quantitativos de matrículas relacionado à EaD, a constatação de sua importância para a Educação Superior no período pesquisado fica evidente, mas uma outra questão que pode ser trazida para a discussão é seu aspecto qualitativo.

Reconhecemos, entretanto, que o conceito de qualidade em educação é algo extremamente complexo, possuindo um amplo estudo a respeito. Sendo assim, nesta pesquisa, optamos, para esta discussão, pelo parâmetro oficial utilizado até o momento: o ENADE, visto que ele já tem como missão mensurar o desempenho dos discentes. Para maiores elucidações, o ENADE consiste em um sistema de avaliação instituído pela Lei nº 10.861, de 14 de abril de 2004, a qual estabeleceu o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (SINAES) (BRASIL, 2004). Este exame procura avaliar o desempenho dos alunos concluintes de cursos de graduação, os quais são selecionados dentro de um ciclo avaliativo. Segundo o INEP (2019, não paginado), o ENADE:

[...] avalia o rendimento dos concluintes dos cursos de graduação em relação aos conteúdos programáticos previstos nas diretrizes curriculares dos cursos, o desenvolvimento de competências e habilidades necessárias ao aprofundamento da formação geral e profissional, e o nível de atualização dos estudantes com relação à realidade brasileira e mundial.

Aplicado pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep) desde 2004, o Enade integra o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (Sinaes), composto também pela Avaliação de cursos de graduação e pela Avaliação institucional. Juntos eles formam o tripé avaliativo que permite conhecer a qualidade dos cursos e instituições de educação superior brasileiras. Os resultados do Enade, aliados às respostas do Questionário do Estudante, são insumos para o cálculo dos Indicadores de Qualidade da Educação Superior.

No ano de 2017, o qual é o de nosso interesse, o ENADE avaliou as seguintes áreas: Arquitetura e Urbanismo; Engenharia Ambiental; Engenharia Civil; Engenharia de Alimentos; Engenharia de Computação; Engenharia de Controle e Automação; Engenharia de Produção; Engenharia Elétrica; Engenharia Florestal; Engenharia Mecânica; Engenharia Química; Engenharia; e Sistema de Informação; Bacharel ou licenciatura em Ciência da Computação; Ciências Biológicas; Ciências Sociais; Filosofia; Física; Geografia; História; Letras - Português; Matemática e Química; Licenciatura em Artes Visuais; Educação Física; Letras - Português e Espanhol; Letras - Português e Inglês; Letras - Inglês; Música; e Pedagogia; Tecnólogo em Análise e Desenvolvimento de Sistemas; Gestão da Produção Industrial; Redes de Computadores; e Gestão da Tecnologia da Informação.

Nesta ocasião, foram avaliados alunos das modalidades presencial e a distância. Segue abaixo um resumo dos resultados do ENADE - 2017, extraídos dos microdados publicados pelo INEP (Tabela 6):

**Tabela 6 - Conceito ENADE dos cursos avaliados em 2017 por modalidade**

<b>EaD</b>			<b>Presencial</b>		
<b>Conceito ENADE</b>	<b>Total de cursos</b>	<b>%</b>	<b>Conceito ENADE</b>	<b>Total de cursos</b>	<b>%</b>
1	31	6,3	1	477	4,9
2	194	39,4	2	2.679	27,6
3	195	40,0	3	3.801	39,0
4	61	12,0	4	2.173	22,0
5	12	2,0	5	588	6,0
<b>Total</b>	<b>493</b>	<b>100</b>	<b>Total</b>	<b>9.718</b>	<b>100</b>

**Fonte:** Elaborado pelo autor, com base no INEP (2018a). Não foram incluídos cursos sem conceito

No resumo acima, é possível verificar que, dos 493 cursos EaD avaliados com algum conceito, 225 cursos não atingiram a nota 3; ou seja, eles foram considerados insatisfatórios pelos conceitos do MEC. Isso representa 45,6% dos cursos avaliados, dentre os quais somente 12 (2%) dos cursos obtiveram a nota máxima (conceito 5). Todavia, quando os comparamos com os cursos presenciais, os que obtiveram nota máxima (5) representam 6%, e os que obtiveram notas consideradas insatisfatória pelo MEC (inferior a 3) representam 32,5% do total de mais de 9.700 cursos avaliados com algum conceito.

Reconhecemos que a questão qualitativa da Educação Superior é uma discussão que não pode ser resumida somente à discussão de números, uma vez que muitas outras questões são relevantes como, por exemplo, as influências da formação básica, bem como o modelo de política pública adotado para a Educação Superior, o qual herda e constitui-se de determinadas concepções de educação. Entretanto, os resultados avaliativos da modalidade EaD, segundo os parâmetros do ENADE, revelam a necessidade de olhares mais atentos. Este, a nosso ver, é um grande desafio, o qual tentamos, em nosso trabalho, tocá-lo em algumas vertentes, embrenhando-nos em um processo de interpretação histórica das decisões tomadas até a sua consolidação nos moldes de EaD atuais.

Além dos aspectos qualitativos observados, a avaliação da quantidade de alunos impactados pela baixa avaliação dos cursos, a nosso ver, também é importante. Para esta avaliação, nós nos pautamos nos números extraídos dos microdados do INEP (Tabela 7):

**Tabela 7** - Conceito ENADE/2017 dos cursos da modalidade a distância por números de alunos

Modalidade a distância		
Conceito ENADE	Total de cursos	%
1	1.943	2,1
2	52.981	58,2
3	30.154	33,0
4	5.553	6,0
5	471	1,0
<b>Total</b>	<b>91.102</b>	<b>100</b>

**Fonte:** Elaborado pelo autor com base no INEP (2018a). Não foram incluídos cursos sem conceito

É possível constatar que, dos mais de 91 mil alunos concluintes de cursos a distância, daqueles que realizaram a avaliação do ENADE/2017, 54.924 não obtiveram notas satisfatórias (notas iguais ou superiores a 3) no exame. Isso representa, de acordo com os critérios do MEC, que mais de 60% dos alunos de cursos a distância não dispõem de qualidade e condições de ensino satisfatórias. Em outras palavras, mais da metade dos indivíduos que estão investindo tempo e recursos próprios está recebendo uma educação que, segundo o próprio MEC, é discutível.

O então Ministro da Educação, Rossieli Soares<sup>10</sup>, na apresentação dos dados do ENADE/2017, fez algumas ponderações a respeito dos resultados apresentados e trouxe algumas propostas, segundo *site* do próprio INEP (SOARES, 2018a, não paginado):

Faremos um levantamento fino das Instituições de Educação Superior (IES) que estão ofertando cursos de forma irregular. [...] Vamos lançar uma campanha para enfrentar o mau desempenho dos cursos. Vamos localizar atos regulatórios vencidos, assim como reforçaremos a avaliação das condições dos polos de EaD.

A questionável qualidade de ensino ofertada em cursos da modalidade EaD também chama a atenção de outros setores da sociedade, como o da própria mídia. Podemos verificar um exemplo deste no título de uma reportagem do ano de 2019, que trouxemos à título de ilustração. Esclarecemos que, mesmo não fazendo parte do recorte temporal da pesquisa, tal texto é resultado das escolhas e das decisões tomadas durante o período pesquisado. Vejamos na Figura 1:

<sup>10</sup> Rossieli Soares foi Ministro da Educação no governo do Presidente Michel Temer (MDB) no período de abril a dezembro de 2018. Atualmente, é Secretário de Educação do Estado de São Paulo, no governo de João Dória (PSDB).

**Figura 1** - Título de reportagem sobre a qualidade da EaD

## **Futuros professores: 61% dos calouros de pedagogia ou outra licenciatura estudam a distância**

Estudo divulgado nesta quinta compara a expansão do EAD na formação de professores desde 2010 e mostra que a modalidade EAD tem qualidade inferior aos cursos presenciais.

Por Ana Carolina Moreno, G1  
15/08/2019 00h01 · Atualizado há 8 meses



**Fonte:** Moreno (2019)

Diante da repercussão midiática, percebemos que a preocupação com a qualidade da EaD é uma constante nas discussões que envolvem esta modalidade, ainda mais considerando os resultados insuficientes apontados por um exame nacional como o ENADE. Como sugere em uma entrevista o consultor da área educacional Rogério Davel, da Atmã Educar: “Ainda existe um grande preconceito com cursos EaD. Ao poder aumentar a carga de virtualização e continuar sendo considerados presenciais, os cursos conseguem manter uma boa imagem na hora de atrair alunos” (DAVEL, 2019, não paginado). Em outros termos, nas palavras do consultor, a EaD tem um grande problema de “imagem”, mas também não é somente isso, outros fatores podem contribuir para uma percepção do EaD como cursos de qualidade inferior ao presencial, dentre eles, destacamos o valor das mensalidades dos cursos a distâncias, que são inferiores ao presencial.

Frisamos novamente que, a opção pelo ENADE 2017 como ferramenta para obtermos informações sobre a qualidade de ensino e de aprendizagem nos cursos superiores de EaD, deu-se, primeiramente, por ele atingir o maior contingente de indivíduos e instituições no território nacional; além de que é um instrumento oficial, relativo ao período pesquisado (2005-2017) por nós. Conquanto, mais uma vez, esclarecemos, de forma categórica e definitiva, que nossa intenção não é a de elegê-lo como o único e possível caminho para definir a qualidade da EaD, nem tampouco motivar preconceitos relativos a esta modalidade. Ao retomá-lo, nosso objetivo é o de fomentar uma discussão sobre o tipo de educação que resultou as ações tomadas em períodos anteriores; sobre as escolhas que foram determinantes para se chegar ao modelo atual, e sobre como é importante conhecer os caminhos que resultaram no modelo atual.

## 2.4 O aluno da EaD

Os focos de discussão da EaD, geralmente, consistem nos usos das TICs e nas possibilidades de inovação das práticas educativas. Porém, em nossas análises, precisamos também considerar um polo indispensável para as investidas de ensino: o polo do aluno. De um ponto de vista histórico de análise, o qual adotamos nesta pesquisa, faz-se essencial a reflexão sobre alguns aspectos de nossa sociedade para conhecermos, de fato, quem é esse sujeito, aluno da EaD. Para tanto, vamos mobilizar as categorias de tempo e de espaço.

Na atualidade, com o uso das TICs, temos a sensação de que os espaços podem ser sincronizados e os tempos interconectados, criando, para os indivíduos, o que Le Breton (2016a) chama de “experiência sensível”. Gradualmente, ao longo do tempo, os indivíduos foram incorporando uma nova percepção de tempo e de espaço, decorrente das mudanças de hábitos, resultando em uma nova “natureza humana” (THOMPSON, 1998, p. 269) e estimulando uma nova dinâmica social (THOMPSON, 1998). O que viabilizaria tal sensação de aceleração do tempo e encurtamento das distâncias, nesta perspectiva, seriam os avanços tecnológicos dos meios de comunicação e transporte. Outro fator propulsor para a construção da nova sensibilidade corresponde à ideia de que “tempo é dinheiro”, a qual substituiu a do ciclo da natureza e das comunidades rurais, anteriores à consolidação do capitalismo.

Thompson (1998) reporta-se à essa “nova natureza” humana ao abordar o avanço da percepção de tempo intrínseca à produção capitalista (tempo é dinheiro). No que tange ao ensino a distância, a ideia de haver a possibilidade do estabelecimento de novas relações com espaço tempo na EaD, em decorrências das TICs, acabou sendo um argumento favorável aos discursos que a defendem; justificando-a, fortalecendo-a, validando sua eficácia.

Entretanto, restam-nos alguns questionamentos: a percepção da “nova natureza” seria um dos fatores que levaria o aluno a ingressar em cursos EaD? Ela ainda estaria presente nos modos de o aluno conceber, agir, desenvolver hábitos no espaço e tempo que ele dispõe para os estudos, estimulando a construção de uma nova concepção de educação para si? E ainda, a concepção da EaD como modalidade de ensino, no modelo atual, é suficiente para atender esse aluno?

A resposta a essas perguntas não é simples, mas podemos extrair alguns indícios dos dados do Censo de 2017. Nele encontramos um maior volume de alunos que possuem mais de 24 anos de idade, representando mais de 76% das matrículas, como demonstrado na Tabela 8:

**Tabela 8** - Faixa etária de alunos matriculados nas IES da rede privada no ano de 2017

	até 18 anos	19-24	25-29	30-34	35-39	40-44	acima de 44
<b>Presencial</b>	5,00%	52,60%	19,30%	10,10%	6,30%	3,30%	3,40%
<b>EaD</b>	1,60%	21,90%	20,30%	19,45%	16,20%	9,80%	10,80%

**Fonte:** Elaborado pelo autor com base no SEMESP (2019)

Os dados do Censo demonstram que, no referido período, a EaD atendeu, em sua maioria, alunos adultos, atuantes no mercado de trabalho e, em alguns casos, com uma profissão. Logo, o perfil do público discente da EaD, conforme os dados analisados, não é o jovem, recém-saído do ensino médio, o grande entusiasta por esta nova modalidade de educação. Supomos, dessa forma, que a EaD atenda a objetivos outros do aluno, além do acadêmico; o econômico e o social, por exemplo.

Corroborando para a validação dessa hipótese, assim declarou o então Ministro da Educação, Rossieli Soares, na época da divulgação dos dados: “Temos claramente públicos prioritariamente distintos que buscam a EaD e a presencial. Mais jovens solteiros estão em número maior na presencial, no início da vida. Na EaD estão pessoas que estão mais estabilizadas no trabalho e querem continuar crescendo na carreira” (SOARES, 2018b, não paginado).

Percebemos, desse modo, que os motivos que atraem um indivíduo a se matricular em um curso EaD não correspondem às facilidades apresentadas pelas TICs, nem à possibilidade de reinvenção de seu espaço tempo. A EaD é recorrida, portanto, tendo em vista seu custo menor - apresentando uma vantagem econômica - e a possibilidade de ascensão social, devido aos novos postos de trabalho que o aluno pode vir a ocupar com um diploma.

A EaD também pode ser entendida como forma de atender a uma demanda reprimida de um público específico, o qual anseia chegar à graduação superior com a finalidade de inserir-se no mercado de trabalho, contudo não dispõe de recursos financeiros suficientes, além de, possivelmente, por diversos outros fatores, não dispor de tempo e possibilidade de deslocamento para frequentar um curso presencial.

Outro dado que caracteriza o aluno da EaD consiste na predominância da opção pelo curso de Pedagogia, o qual contou com mais de 400 mil alunos matriculados, segundo o censo de 2017. Se considerarmos a quantidade de alunos avaliados no ENADE de 2017 (INSTITUTO NACIONAL... 2018a), o curso de Pedagogia representou mais de 63% desses alunos avaliados.

Atentando-nos para tais números expressivos, bem como tentando identificar alguns traços e perfis dos alunos de Pedagogia, retomamos o relatório da Comissão Própria de Avaliação (CPA) do UNINTER, já que esta foi a IES que mais teve alunos deste curso avaliados

no ENADE de 2017. Com base neste documento, foi possível constatar que a maioria dos alunos do curso em EaD de Pedagogia possui uma renda familiar mensal<sup>11</sup> de até três salários mínimos (CENTRO UNIVERSITÁRIO INTERNACIONAL, 2017). Tal informação equipara aos indicadores do ENADE de 2017, os quais apontam que a renda familiar de até três salários mínimos é predominante em 59% dos que responderam à pesquisa, sendo que, dentre estes, 25,7% possuem renda familiar de até 1,5 salário mínimo.

O ENADE de 2017 traz outros dados importantes para tentarmos entender um pouco mais sobre este indivíduo. Dos que responderam à pesquisa realizada durante a aplicação da avaliação, dos alunos da modalidade EaD, 50,9% são casados, 77,3 % do sexo feminino, 46,6% trabalham 40 horas semanais, ou até mais, e a metade destes alunos (50%) são os responsáveis ou contribuem para o sustento da família.

Face a tais índices, podemos considerar o perfil majoritário do aluno EaD da seguinte maneira: mulher, casada, com mais de 24 anos de idade, estudante do curso de Pedagogia, com jornada de trabalho semanal de 40 horas, responsável ou contribuinte no sustento do lar, o qual é mantido com uma renda familiar que não ultrapassa três salários mínimos. Portanto, é um sujeito da classe trabalhadora, muitas vezes já inserido na área de educação, que busca uma melhoria de qualificação e renda e, conseqüentemente, de sua condição de vida, encontrando na EaD uma forma mais adequada às suas necessidades e às suas possibilidades de formação.

Apesar de o senso comum julgar que a escolha é uma ação individual, em uma perspectiva histórica, ela é compreendida em função das interações humanas, as quais pressupõem uma troca recíproca entre o sujeito, o estudante, o contexto e a proposta de educação. O estudante EaD é, dessa forma, tocado, atravessado, deslocado por experiências (LARROSA, 2014), incorporando às suas decisões características de um determinado contexto.

O contexto interacional afeta e constitui a subjetividade humana. Portanto, mesmo quando nós nos referimos à EaD, a distância pressuposta pela aplicação tecnológica é apenas física. O espaço lacunar entre os sujeitos continua impactado pelo conjunto das transformações que o mundo e os outros impõe a eles.

Assim, ao trazermos os dados quantitativos e qualitativos da EaD, bem como ao buscarmos identificar os sujeitos principais desta modalidade, que é o aluno, pretendemos demonstrar como o estudo desta modalidade educacional, neste período, é relevante para a História da Educação e para outras pesquisas que interessem por esta modalidade, as quais, a

---

<sup>11</sup> Foram considerados, nesta pesquisa, todos os rendimentos líquidos mensais de todos os membros da família.

nosso ver, são necessárias para progredirmos no entendimento de como as dinâmicas de poder, interesses e necessidades mobilizam-se e consolidam-se na educação.

## 2.5 As principais normas definidoras da EaD no período da pesquisa

Com o objetivo de situarmos no tempo as principais alterações normativas que influenciaram a EaD, elaboramos uma sequência, a qual busca evidenciar a efetivação dessa dinâmica em diferentes governos, conforme ilustramos na Figura 2:

**Figura 2 - Período da pesquisa**



Fonte: Elaborado pelo autor

Dentro deste período, destacamos as Normas relativas a EaD no Quadro 1:

**Quadro 1 - Cronologia das alterações normativas da EaD entre os anos de 2005 e 2017**

<p><b>2005 - Norma:</b> Decreto nº 5.622/05 - Regulamentação do art. 80 da LDB e revoga o Dec. nº 2.494/98</p> <p><b>Importância:</b> Revoga o Decreto nº 2.494/98 e passa a regulamentar o art. 80 da LDB. Altera a definição da EaD, de forma para modalidade.</p> <p><b>Total de matrículas EaD na IES privadas:</b> 60.127</p>	Luiz Inácio Lula da Silva - PT
<p><b>2006 - Norma:</b> Decreto nº 5.773/06 - Regulação, Supervisão e Avaliação de IES e cursos</p> <p><b>Importância:</b> Previsão de credenciamento específico para oferta de cursos a distância.</p> <p><b>Total de matrículas EaD na IES privadas:</b> 165.145</p>	Luiz Inácio Lula da Silva - PT
<p><b>2010 - Norma:</b> Lei 12.202/10 - altera critérios da Lei 10.260/01 - FIES.</p> <p><b>Importância:</b> Amplia a possibilidade de financiamento estudantil.</p> <p><b>Total de matrículas EaD na IES privadas:</b> 749.318</p>	Luiz Inácio Lula da Silva - PT

<p><b>2014 - Norma: Lei nº 13.005/14 - Plano Nacional de Educação - PNE (2014-2024)</b>  <b>Importância:</b> Estabelece as metas para a educação no decênio de 2014 a 2024.  <b>Total de matrículas EaD na IES privadas: 1.202.503</b></p>	Dilma Rousseff - PT
<p><b>2016 - Norma: Lei 13.366/16 - altera critérios da Lei 10.260/01 - FIES.</b>  <b>Importância:</b> Restringe o financiamento estudantil e estabelece regras mais rígidas para a sua concessão.  <b>Total de matrículas EaD na IES privadas: 1.371.826</b></p>	Michel Temer - MDB
<p><b>2017 - Norma: Decreto nº 9.057 de maio de 2017 - reg. o art. 80 da LDB e revoga Decreto nº 5.622/05.</b>  <b>Importância:</b> Flexibiliza diversos parâmetros regulamentares com relação à atividade e à oferta da EaD, tais como as avaliações in loco e abertura e fechamento de polos.  <b>Total de matrículas EaD na IES privadas: 1.591.413</b></p>	Michel Temer - MDB
<p><b>2017 - Norma: Decreto nº 9.237 de dezembro de 2017 - Revoga o Decreto nº 5.773/06 e dispõe sobre o exercício das funções de regulação, supervisão e avaliação das instituições de educação superior e dos cursos superiores de graduação e de pós-graduação no sistema federal de ensino.</b>  <b>Importância:</b> Possibilidade de credenciamento de campus fora de sede pelos centros universitários.  <b>Total de matrículas EaD na IES privadas: 1.591.413</b></p>	Michel Temer - MDB

**Fonte:** Elaborado pelo autor

Esta cronologia resume, de forma mais clara, as alterações legais ocorridas no período pesquisado; indica quais foram os governos das épocas mencionadas, assim como relaciona a evolução do número de matrículas à aprovação das normas.

No decorrer do trabalho, retomaremos os detalhes das alterações normativas e os seus principais impactos na EaD.

### **3 A BUSCA PELA SUPERAÇÃO DA DISTÂNCIA NA EDUCAÇÃO: ALGUMAS INICIATIVAS HISTÓRICAS**

O objetivo desta seção é o de contextualizar historicamente a Educação Superior no Brasil, privilegiando algumas iniciativas que buscaram implantar uma forma de educação que pressupunha a distância e a localização de seus interlocutores em outros lugares que não a IES.

Para isso foi necessário buscarmos algumas experiências históricas, as quais trouxeram os vestígios dessa forma de educação, que, no decorrer do tempo, acabou por tornar-se uma modalidade de ensino. Frisamos que tais iniciativas não estão isentas de possíveis tensões relativas à concepção que se tem do que é a educação, a qual é mobilizada por diferentes segmentos sociais, e construída em meio a disputas simbólicas e a conflitos de interesse.

Chegamos a esta conclusão sobre as coerções contextuais que regeram a consolidação da EaD no Brasil, tendo em vista o fato de que algumas dessas iniciativas foram marcadas por intensas e rápidas mudanças, aceleradas pelas mais diferentes tecnologias que compõem o ambiente humano, o qual é, conforme nos elucidava Bronckart (2008, p. 13), organizado de forma complexa e dinâmica, bem como alterado pelas “[...] percepções sensoriais que formam um prisma de significações sobre o mundo” (LE BRETON, 2016b, p. 14). Tais significações sobre o mundo acabam por induzir a mudanças, à procura de meios e alternativas para solução de problemas, a demarcar a história com diferentes ações e registros do seu tempo. No caso da EaD, a nosso ver, as análises quantitativas e qualitativas realizadas nesta pesquisa, nos ajudam a entender o alcance dessa modalidade.

#### **3.1 A busca pela superação da distância: a importância do rádio e da televisão**

Assim como Bauman (2001), Santos (2002) entende que as transformações trazidas pela modernidade passaram a conceber o tempo de uma forma muito particular e conveniente. Para Santos (2002, p. 21) o relógio foi “[...] redescoberto neste século com o taylorismo e depois com o fordismo; um tempo que é medida do relógio, [...]”, e essa concepção de tempo métrico, buscado com precisão, é gerida para uma busca de máxima produtividade e eficiência, como uma das formas mais evidentes do capitalismo, o qual Santos (2002) aborda como tempo “superposto”. Nesse sentido, para o autor:

Se considerarmos a história do espaço e do tempo ao longo da História, vamos ver que ela é o passar de momentos que se propuseram justapostos, isto é, em que cada sociedade que criava o seu tempo através de suas técnicas, através

do seu espaço, através das relações sociais que elaborava, através da linguagem que conjuntamente criava também, a tempos que não são mais justapostos, tempos que são superpostos, isto é, aquele momento que o capitalismo entroniza, no qual há uma tendência à internacionalização de tudo e que vai se realizar plenamente nos tempos dos quais somos nós contemporâneos, onde há uma verdadeira mundialização. (SANTOS, 2002, p. 21)

Essa superposição dos tempos na contemporaneidade corresponde a, nas palavras de Santos (2002, p. 21), “[...] uma sociedade sincrônica, integral, na qual o homem vive sob a obsessão do tempo. Sociedade essa que é, ao mesmo tempo, cronofágica”, pois vivemos sob a necessidade de consumir o tempo de maneira obsessiva e de forma produtiva.

De modo semelhante ao que Santos (2002, p. 21) propõe sobre o tempo “[...] que não flui de maneira uniforme”, mas que flui ao encontro e através da experiência humana; Thompson (1998) retrata a profunda transformação que o controle do tempo, a valorização do relógio, a mudança da concepção de tempo da natureza (em que as atividades e as rotinas de trabalho eram orientadas pela ciclos naturais) como do dia e noite, passam a ser orientadas pelo tempo produtivo, da industrialização.

Ainda sobre a concepção temporal, chegamos ao que Bauman (2001, p. 142) postula sobre o tempo. Para este autor, ele “[...] se tornou dinheiro depois de ter se tornado uma ferramenta (ou arma?) voltada principalmente a vencer a resistência do espaço: encurtar as distâncias, tornar exequível a superação de obstáculos e limites à ambição humana”. A partir desta definição, podemos definir o tempo como uma ferramenta de conquista sobre o espaço.

Portanto, seja o tempo da natureza, tratado por Thompson (1998), o tempo inconstante de Santos (2002), ou ainda o tempo de conquista do espaço de Bauman (2001); todos eles são, consoante Lévy (2011), produtos da capacidade humana de linguagem. A concepção de tempo, desse modo, foi alterada e reelaborada constantemente durante a história; impactando, assim, as mais diversas atividades humanas, inclusive os processos e modelos educacionais.

Para a EaD, tempo e espaço são elementos fundantes; os quais são recorridos nos discursos de sua defesa para sustentar a ideia de inovação, em termos metodológicos educacionais, e também de solução para os problemas de difusão, ampliação e democratização da Educação Superior no Brasil. Dessa forma, defende-se que a EaD é uma modalidade de educação que prescinde do espaço físico, e atenua a limitação das distâncias, sendo capaz de “[...] abrir possibilidades de se promover oportunidades educacionais para grandes contingentes populacionais” (NUNES, 2009, p. 2). Portanto, o movimento de consolidação da EaD é um fato histórico resultado de uma ação humana que transforma o seu ambiente organizacional,

transformando a vida de inúmeros indivíduos, “[...] através das múltiplas experiências” (LE BRETON, 2016b, p. 11).

Para estudarmos o período de consolidação da EaD, consideramos significativo nós nos reportarmos a alguns registros que, de alguma forma, também buscaram atender a uma proposta de democratização<sup>12</sup> ou massificação<sup>13</sup> do acesso à educação; os quais acabaram por legar algumas características ao modelo atual de EaD. Entretanto, asseveramos que tais registros não necessariamente correspondem às suas origens, como bem destaca Velloso (2019, p. 47), eles “[...] apenas relacionam-se a essa modalidade educacional, todavia reconhecê-los como concepções de EaD propriamente ditas constituiria anacronismo”. Cientes desse cuidado, para não incidirmos em anacronismos, adotaremos o termo “educação a distância” para nos reportarmos a estes registros e não à sigla “EaD”.

Para mobilizarmos os registros de experiências, os quais privilegiamos enquanto iniciativas importantes para se efetivar uma educação que suplantasse as distâncias entre os indivíduos, faz-se necessária a contextualização de dois conceitos que acabaram por determinar e conformar os rumos e resultados dessas iniciativas nos séculos XX e XXI. Tais conceitos correspondem aos já citados: o tempo e o espaço.

Para Bauman (2001), tanto o tempo quanto o espaço são os fatores determinantes para as alterações nos espaços e nas atividades dos indivíduos da contemporaneidade, pois, segundo o autor, eles acabaram trazendo uma mudança drástica no indivíduo. A tal constatação já tinha chegado Thompson (1998), quando estudou as formas de trabalho e o comportamento dos trabalhadores no século XIX, momento em que propôs a noção do “tempo dinheiro”, a qual é distinta do tempo da natureza, uma vez que “Na sociedade capitalista madura, todo o tempo deve ser consumido, negociado, utilizado; é uma ofensa que a força de trabalho meramente ‘passe o tempo’” (THOMPSON, 1998, p. 298), posto que nela tempo é dinheiro.

Sobre este aspecto, Thompson (1998, p. 269) ainda questiona: “[...] até que ponto, e de que maneira, essa mudança no senso de tempo afetou a disciplina de trabalho, e até que ponto influenciou a percepção interna de tempo dos trabalhadores?”. Essa concepção interna de tempo constitui o que Milton Santos (2002, p. 21) denomina como “tempo social”.

São tais concepções engendradas na sociedade que corroboram para o surgimento das primeiras propostas de massificação da educação, as quais contaram com o uso de uma tecnologia inovadora da época: o rádio. O rádio firmou-se, no início do século XX, como o meio de promoção de informação, cultura e educação, e, apesar de o uso da educação por

---

<sup>12</sup> No sentido positivo de trazer condições iguais ao acesso à educação.

<sup>13</sup> No sentido negativo de padronização de um modelo de educação para um objetivo específico.

correspondência já ser uma realidade na época, ele veio a contribuir com a metodologia e meios complementares para uma educação que prescinde da presencialidade, como explica Nunes (2009, p. 3), para quem no:

[...] início do século XX até a segunda Guerra Mundial, várias experiências foram adotadas, sendo possível melhor desenvolvimento das metodologias aplicadas ao ensino por correspondência. Depois, as metodologias foram fortemente influenciadas pela introdução de novos meios de comunicação de massa.

O alcance massivo dos indivíduos, desse modo, deu-se pela junção e experimentação de diversas tecnologias. A própria educação por correspondência, por exemplo, foi acompanhada pela incorporação do rádio e depois também pela televisão.

A ideia da comunicação de massa desencadeou, portanto, as propostas de uso das tecnologias como ferramentas educacionais, tanto por vias informais como formais. Assim, ao mesmo tempo que o rádio e a televisão eram utilizados para entreter, também eram para informar e educar. No caso da televisão, o argumento do seu uso como meio educativo foi usado em sua defesa, com relatam Briggs e Burke (2016, p. 291):

Educar, não entreter, esse permanecia o objetivo prioritário para alguns dos primeiros defensores da televisão contra as acusações de que ela exercia uma influência inevitavelmente corruptora da sociedade e da cultura, e de que levava os espectadores a gastar mais tempo com ela do que com outras atividades.

Em síntese, apesar de a educação por correspondência ter sido uma forma inaugural de educação a distância, o rádio e a televisão podem ser usados como exemplos iniciais dos usos de inovações tecnológicas de informação e comunicação no processo educacional.

No que concerne à experiência institucional de uma educação a distância, o destaque histórico é dado a uma experiência na Inglaterra com a proposta da *Open University*. Por essa razão, a referida instituição acabou por tornar-se referência mundial nessa modalidade de ensino, apesar da forte resistência da época: “Após o anúncio da sua criação, em 8 de setembro de 1963, toda a imprensa, as universidades e até o Ministério da Educação e Ciência foram desfavoráveis ao empreendimento” (AZEVEDO, 2012, p. 2).

Nesse contexto da educação a distância na Inglaterra, durante o lançamento de um serviço para as escolas, nas programações normais de televisão, em 1964, o presidente do Conselho de Radiodifusão para Escolas “[...] frisou, apesar da opinião contrária de muitos professores, que a televisão [...] abria oportunidades mais estimulantes do que qualquer outra

coisa, desde o advento do livro impresso barato” (BRIGGS; BURKE, 2016, p. 291). A partir deste excerto, podemos notar os modos como as inovações tecnológicas são dimensionadas como soluções para a educação em determinado momento histórico.

Segundo Nunes (2009), no Brasil, a inauguração das implementações de algumas experiências educativas a distância pode ser encontrada em registros de anúncio de cursos de datilografia por correspondência nos anos de 1900, no Rio de Janeiro. Conforme o autor, em 1904, as primeiras formas de ensino a distância são estruturadas em função da qualificação para o trabalho no comércio e em serviços gerais. Ademais, a chegada das Escolas Internacionais, facilitadas pelas ferrovias que possibilitaram a distribuição dos materiais impressos para os alunos, também corroborou para a promoção dessa modalidade de ensino.

Avançando um pouco mais no uso tecnológico como meio para a superação da distância na educação, temos, em 1923, também no Rio de Janeiro, então capital federal do Brasil, a inauguração da Rádio Sociedade, implementando uma nova forma de divulgação de programas educativos, segundo Alves (2009). A Rádio Sociedade é conhecida como a primeira emissora do Brasil; foi uma idealização de um grupo de pessoas lideradas por Roquette-Pinto, que, consoante Romero (2014), queria alfabetizar o Brasil, e

[...] para alcançar esse objetivo idealizou o rádio como instrumento da difusão da cultura, do conhecimento e da informação, criando a primeira emissora brasileira, denominada Rádio Sociedade do Rio de Janeiro, em 20 de abril de 1923, nos salões da Academia Brasileira de Ciências (ABC). (ROMERO, 2014, p. 41)

A Rádio Sociedade teve sua primeira transmissão, em caráter experimental, no dia 1º de maio de 1923, Dia do Trabalho, um dia simbólico diante do período histórico pelo qual passava o Brasil, pois “A estrutura industrial brasileira mostrava mudanças significativas no Censo de 1920. Nesse ano, existiam 13.336 indústrias, sendo 30% no setor de alimentos, 15% no de vestuário, 12% no de cerâmica, o restante nos setores têxteis e madeiras, principalmente” (LUNA; KLEIN, 2016, p. 70). Em outros termos, O Brasil já possuía um contingente significativo de trabalhadores ligados à produção industrial. Desse modo, a proposta educativa da rádio, inaugurada no dia do trabalho, possui um forte componente simbólico da visão de uma educação voltada para o trabalho, para a produção, consolidando, assim, o rádio como o principal meio de alcance, impacto informativo, cultural e educacional no início do século XX.

A importância do rádio também altera meios de comunicação e atividades relacionados a sua tecnologia, como o caso do Instituto Rádio Monitor, em 1939, pelo imigrante húngaro Nicolás Goldberger. Nicolás Goldberger possuía grande conhecimento técnico em eletrônica,

o que permitiu a ele instalar um pequeno negócio na região central da cidade de São Paulo, de serviços técnicos de manutenção de equipamentos de rádio (INSTITUTO MONITOR, [201-]). Com o tempo, além dos serviços técnicos, ele também passou a oferecer um curso de radiotécnico, dando início a uma das mais antigas escolas de ensino a distância do Brasil, a qual, além de sua importância na história da educação a distância do Brasil, também impactou economicamente a região central da cidade de São Paulo, a rua Santa Efigênia e o seu entorno, muito conhecida e famosa pelo comércio de produtos eletrônico.

A experiência do Instituto Rádio Monitor, conjuntamente com um modelo de educação por correspondência, fez surgir, em 1941, também na cidade de São Paulo, o tradicional Instituto Universal Brasileiro, o qual corresponde a outro marco relacionado a um modelo de educação a distância brasileira<sup>14</sup>.

Para entendermos como o rádio era visto de forma estratégica como instrumento educativo, o Código Brasileiro de Telecomunicações, em 1962, promulgado pelo então presidente João Goulart, estabelecia que a radiodifusão deveria ter finalidade educativa e cultural, vinculando, inclusive, as concessões e permissões a subordinação dessas finalidades (Lei nº 4.117, de 27 de agosto de 1962)<sup>15</sup>.

Em 1964, já durante o regime militar, também encontramos o enfoque na utilização das tecnologias em voga na época, tais como: o rádio, a televisão e o cinema educativo. Estes foram considerados como ferramentas de alfabetização e educação continuada na redação da Lei nº 5.379, de 15 de dezembro de 1967<sup>16</sup>, a qual voltou-se para a alfabetização funcional, bem como para a educação continuada de adolescentes e adultos, viabilizando a criação da Fundação denominada Movimento Brasileiro de Alfabetização (MOBRAL). Apesar de tais ferramentas tecnológicas constarem como instrumentos educativos nesta legislação, pelo fato de serem o rádio e a televisão canais de comunicação em massa, ao contrário do que ocorria no mundo, eles foram comprometidos pela censura, levando a liquidar praticamente esse modelo no Brasil (ALVES, 2009).

---

<sup>14</sup> Chamamos atenção neste ponto, pois a educação a distância, nestes modelos citados, são frutos de seu momento histórico e não podemos entender como relacionados ao modelo atual de EaD. Como nos chama atenção Velloso (2019, p. 47), para quem “Tais registros apenas relacionam-se com essa modalidade educacional, todavia reconhecê-los como concepções de educação a distância propriamente ditas constituiria anacronismo”.

<sup>15</sup> “[...] os serviços de informação, divertimento, propaganda e publicidade das empresas de radiodifusão estão subordinados às finalidades educativas e culturais inerentes à radiodifusão, visando aos superiores interesses do País” (BRASIL, 1962, não paginado).

<sup>16</sup> “Art. 11. Os serviços de rádio, televisão e cinema educativos, no que concerne à alfabetização funcional e educação continuada de adolescentes e adultos, constituirão um sistema geral integrado no Plano a que se refere o art. 3º” (BRASIL, 1967, não paginado).

Na década de 1970, como proposta para resolver os problemas do desenvolvimento econômico, social e políticos no Brasil, o governo militar lança um programa de educação a distância denominado Projeto Minerva. Este projeto

[...] foi um programa de ensino a distância do Ministério da Educação que utilizou como ferramenta principal o rádio. Teve seu início no segundo semestre de 1970, o qual permaneceu até o começo dos anos 1990 e almejava oferecer formação supletiva para adultos, tendo duração de meia hora; era veiculado, em caráter obrigatório, de 2ª a 6ª feira, em cadeia nacional de rádio. Contava, ainda, com o apoio de fascículos enviados pelos Correios para os radiopostos – lugares onde os alunos, juntamente com um monitor, tinham acesso ao aparelho receptor. O Projeto foi implantado pelo governo brasileiro durante o Regime Militar, [...]. (PINHEIRO, 2016, não paginado)

Apesar de o conteúdo e de o propósito da referida rádio serem, a princípio, educativos, o projeto trouxe “[...] em si questões de ordem política e ideológica” (PINHEIRO, 2016, p. 54). Consoante Pinheiro (2016), além de haver uma proposta de expandir e oferecer condições educativas amplas, também se levava em conta a necessidade de zelar pela preocupação do regime com a “[...] estabilidade política e a segurança nacional” (PINHEIRO, 2016, p. 56). Em outras palavras, havia uma preocupação com a integração e a uniformização do processo e do conteúdo educacional, mas também era evidente a necessidade da elaboração de propostas adequadas que contemplassem as necessidades e anseios regionais, visto a proporção continental do país e sua diversidade. Por isso, as transmissões dos programas “[...] por satélite, para outras estações retransmissoras e pela RADIOSAT (Rede Nacional de Rádio)” (PINHEIRO, 2016, p. 69). Este projeto existiu até o início dos anos 1990.

O Projeto Minerva consistiu em um projeto de educação a distância criado e conduzido pela ditadura militar e, por isso, seu uso para a manutenção de uma ideologia no poder não pode ser desconsiderado, embora Pinheiro (2016, p. 95), entenda que:

Em suma, apesar do período de transmissão do Projeto Minerva assemelhar-se ao período de vigência do Regime Militar, conclui-se que sua criação e declínio devem-se mais às condições e necessidades da época, do que meramente ao fato de ser um instrumento de propagação dos conteúdos ideológicos do Regime Militar. Apesar de ter sido utilizado pelos militares na luta ideológica, o Projeto Minerva utilizava-se das condições materiais oferecidas pelo desenvolvimento tecnológico e atendia às necessidades de um projeto econômico desenvolvimentista, o qual era apoiado pelos países capitalistas.

O apoio capitalista de outros países era considerado importante, pois o país necessitava de mão de obra qualificada para o trabalho, e, para isso, a formação era vista como necessária e urgente. Ademais, nesse período:

[...] que se estende de 1969 a 1973 caracterizou-se pela combinação de forte crescimento econômico com a inflação mantida sob controle. Não passou esta dos 18% anuais. A média de crescimento do PIB ultrapassou os 11% anuais, o que colocou o Brasil em posição unicamente equiparada pelo Japão. O balanço de pagamentos, por sua vez, foi superavitário em todos os anos do milagre. (SOARES, 2016, p. 164)

Contrastando os dados positivos do crescimento econômico brasileiro, tratado como “[...] milagre econômico”, o país apresentava uma taxa de analfabetismo de aproximadamente 30% de sua população de quinze anos de idade ou mais (BRASIL EM NÚMEROS, 1999, p. 127).

Outras iniciativas de educação a distância somaram-se ao Projeto Minerva com o objetivo de democratizar as formas de educação, como exemplifica Alves (2009) com a criação da Associação Brasileira de Teleducação (ABT) no ano de 1972. Segundo o autor, também na década de 1970, os primeiros computadores são incorporados à tecnologia nacional por meio das universidades, e, em 1972, inicia-se a discussão a respeito de uma Universidade inspirada na proposta de ensino da *Open University* da Inglaterra. Esta última foi uma iniciativa que não prosperou naquele momento, entretanto, ela já indicava uma discussão inicial do que seria a Universidade Aberta, a qual acabou efetivando-se décadas mais tarde, em 2005.

A partir do século XX, com a utilização das TICs relacionadas ao uso da internet, foi possível a “convergências de mídias”; em outros termos, “A partir da década de 1980 foi aplicada ao desenvolvimento tecnológico digital, à integração de texto, números, imagens e sons e a diversos elementos na mídia, que foram amplamente examinados em separado nos períodos anteriores da história” (BRIGGS; BURKE, 2016, p. 302). A convergência de mídias, por seu turno, tornou-se um importante componente da educação.

### **3.2 A educação a distância: iniciativas históricas no ensino superior brasileiro**

A primeira iniciativa prática de educação a distância em uma instituição de Educação Superior, no modelo já operado pela *Open University*, ocorreu em 1979, quando a Universidade de Brasília firmou um instrumento de cooperação com a *Open University* (AZEVEDO, 2012); momento em que esta instituição inglesa já possuía, aproximadamente, dez anos de experiência

nesta modalidade. Este convênio acabou por englobar outras parcerias, como relata Azevedo (2012, p. 3):

A primeira tentativa de criar no Brasil um sistema semelhante à UKOU inglesa foi feita pela UnB que, em fevereiro de 1979, assinou convênio com a UKOU e recebeu gratuitamente os direitos de tradução e de distribuição de todo o seu acervo para a língua portuguesa; nessa ocasião, pareceu prudente adquirir experiência com a metodologia da UKOU mediante a oferta de cursos de 1º grau em escala nacional e assim surgiu o Telecurso de 1º grau. Isso foi feito em convênio com a Fundação Roberto Marinho (FRM) e recursos obtidos na presidência da República, graças ao apoio do ministro da Casa Civil, Golbery do Couto e Silva, e do secretário particular do presidente João Batista de Oliveira Figueiredo, dr. Heitor Aquino Ferreira.

Entretanto, como relata Azevedo (2012), na ocasião, o próprio Ministro da Educação na época, Eduardo Portela<sup>17</sup>, expôs, publicamente, sua descrença no projeto, declarando que a *Open University* da Inglaterra era “[...] um supletivo de ‘black-tie’” (AZEVEDO, 2012, p. 3), evidenciando as divergências sobre uma modalidade educacional ainda pouco conhecida no Brasil.

Tempos mais tarde, encontramos outro marco importante no ensino a distância no Brasil: o credenciamento da ABT para o oferecimento de cursos de pós-graduação *latu sensu*, de maneira não convencional, através de ensino tutorial, no ano de 1980. Segundo Alves (2009), a legislação da época remetia o credenciamento à Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES); já a definição, ao Conselho Federal de Educação (CFE), o qual era acompanhado pela Secretaria de Educação Superior (SESu) do MEC. O Parecer CFE nº 891/80 foi aprovado pelo CFE em 7 de agosto de 1980 para o funcionamento de doze cursos, com dois anos de duração, o qual acabou sendo prorrogado para mais dezoito meses. De acordo com Alves (2009), em 1985, o CFE, pelo Parecer CFE nº 295/85, entendeu que houve sucesso no projeto, entretanto, não autorizou o prosseguimento dos cursos e da modalidade até que a SESu e a CAPES estabelecessem uma norma específica a respeito.

Consultando o Parecer CFE nº 431/89, de 11 de maio de 1989, sobre as possíveis alternativas para regulamentação e/ou complementação de estudos do novo curso de fisioterapia, a Universidade Regional da Paraíba questiona:

---

<sup>17</sup> Ministro da Educação no período da ditadura militar, de 15 de março de 1979 a 26 de novembro de 1980, durante o governo do então presidente João Batista Figueiredo (PDS). Era crítico literário e professor de Cultura Brasileira na Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ). Fundador da revista e editora Tempo brasileiro desde 1956, quando foi nomeado. Chegou a se filiar ao PMDB em 1986 (ACADEMIA BRASILEIRA DE LETRAS, [201-]a; MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO, 2018; VELASQUEZ; CARDOSO, [201-]).

[...] os alunos que não residem mais no Estado da Paraíba, e que não podem se deslocar para Campina Grande, poderão fazer a complementação curricular, com vistas ao título de Fisioterapeutas, mediante ensino à distância? (CONSELHO FEDERAL DE EDUCAÇÃO, 1989, não paginado)

Ao que o CFE responde:

[...] o CFE estudou o assunto no Parecer 891/80, tendo sido concedida, no mesmo parecer, autorização específica à CAPES/MEC para desenvolvimento do Projeto-Piloto de cursos de Pós-Graduação lato sensu de Ensino Tutorial a Distância, em caráter experimental, pelo prazo de dois anos, obrigando-se a CAPES, após o término dos cursos dispostos no Projeto-Piloto, apresentar detalhado relatório de seu desenvolvimento, a fim de que este Colegiado pudesse se pronunciar sobre a matéria de forma normativa. (CONSELHO FEDERAL DE EDUCAÇÃO, 1989, não paginado)

Continua o Parecer informando que

[...] em junho de 1985, pelo parecer 295/85, o CFE procedeu ao exame do Relatório Final de Avaliação do Projeto-Piloto, [...] e, embora reconhecendo a necessidade de elaborar um corpo normativo que venha a disciplinar os cursos ministrados [...], mostrou-se cauteloso, considerando inadvertido legislar sobre a matéria alicerçando-se fundamentalmente em um única experiência, sobretudo quando se sabe que a mesma compreende questões que não se restringe aos aspectos exclusivamente acadêmicos. Por outro lado, o CFE não tem se mostrado insensível as propostas inovadoras de educação não formal. (CONSELHO FEDERAL DE EDUCAÇÃO, 1989, não paginado)

Com a nova ordem constitucional, a partir da Constituição Federal de 1988, começam a surgir algumas iniciativas pioneiras na educação a distância, para as quais chamamos atenção, em especial, os casos da Universidade Federal do Mato Grosso (UFMT) em 1992<sup>18</sup> e da Universidade Federal do Pará (UFPA)<sup>19</sup>; a “[...] UFMT, primeira no País a implantar efetivamente cursos de graduação a distância, e a UFPA, que recebeu o primeiro parecer oficial de credenciamento, pelo CNE, em 1988” (ALVES, 2009, p. 11).

---

<sup>18</sup> Em fevereiro de 1992, por iniciativa da Reitoria da Universidade Federal de Mato Grosso (UFMT), foi formado um Grupo de Trabalho, posteriormente transformado em Núcleo de Formação de Professores (Nefapro), com o objetivo de conceber um programa de formação de professores em serviço, para o Estado de Mato Grosso, e de elaborar um curso de licenciatura a distância, com vista a atender a mais de cinco mil professores dos anos iniciais, sem formação em nível superior. Tinha como reitor à época o Prof. Augusto Frederico Müller Júnior (de 1988 a 1992) que foi também coordenador de pesquisa e sub-reitor de planejamento, quando coordenou a instalação do Centro Universitário do Médio Araguaia e ampliou o Centro Universitário de Rondonópolis, por exemplo (UNIVERSIDADE FEDERAL DE MATO GROSSO, [201-]).

<sup>19</sup> Reitor José Seixas Lourenço, com mandato de 1985 a 1989. Formou-se bacharel em Física pela Universidade de São Paulo (USP) e possui Mestrado e Doutorado em Geofísica pela Universidade de Berkeley (EUA) (UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARÁ, [201-]).

Em 2006, temos a edição de um novo Decreto relacionado à educação a distância; um projeto que já vinha de uma antiga discussão sobre a atuação do poder público na esfera da educação a distância. O Decreto nº 5.800, de 8 de junho de 2006, que instituiu o Sistema Universidade Aberta do Brasil (UAB), com o objetivo de expandir a educação superior, como podemos constatar a seguir:

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.

Parágrafo único. São objetivos do Sistema UAB:

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

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;

VI - estabelecer 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.

Trata-se do Decreto que cria a UAB, o qual:

[...] é resultante das discussões realizadas em 2005 no fórum das Estatais pela Educação: Universidade Aberta do Brasil, com o objetivo de constituir as bases para a organização de consórcios públicos para a oferta da educação a distância no Brasil. O fórum é apresentado como iniciativa conjunta do Fórum das Estatais pela Educação, O Ministério da Educação e a Associação dos Dirigentes das Instituições Federais de Ensino Superior (Andifes). (ARRUDA, 2016, p. 115)

Esta foi uma tentativa de ampliar, consideravelmente, o acesso a uma educação pública de nível superior, representando, assim, um grande marco na educação a distância, pois, a partir disso, passou a significar uma política coordenada pelo setor público, direcionada a esta modalidade de educação. A UAB, posteriormente, integrou uma política ampla e nacional de formação de professores, a qual teve início em 2007 e, como pode ser visto desde o início, o foco principal orbitava sempre em torno da formação de professores, o que evidencia uma concepção, por parte do idealizadores e executores de políticas públicas, sobre o papel do professor.

Vale ressaltar, como dado histórico da educação a distância no ensino superior brasileiro, que, em 2002, havia o registro de 25 IES credenciadas para a oferta de EaD, sendo que somente duas eram privadas. Já em 2012, 150 instituições constam como credenciadas para esta modalidade, das quais 70 delas pertenciam à iniciativa privada (CONSELHO NACIONAL DE EDUCAÇÃO, 2014). São dados que já começam a indicar uma certa predominância do setor privado nessa modalidade, pelos motivos e circunstâncias que serão abordados no decorrer do trabalho.

### **3.3 Os planos e as propostas para a Educação Superior: o papel da EaD**

Antes de entrarmos nos detalhes da constituição legal das diretrizes da educação brasileira, é importante entendermos que as leis e as regulamentações fazem parte das construções que organizam a vida humana, e, como tal, nas palavras de Bronckart (2008, p. 113), também podem ser entendidas como parte da atividade geradora das “formações sociais”, em outros termos, das “[...] formas concretas que as organizações da atividade humana e, de modo mais geral, da vida humana, assumem, em função dos contextos físicos, econômicos e históricos” (BRONCKART, 2008, p. 112).

As atividades sociais humanas, nesse sentido, dão forma e organizam as relações entre o sujeito e o seu meio. A relação entre o conjunto dos indivíduos e seus meios, por sua vez, é o resultado, por consequência, da criação de regras, normas e valores; as quais são essenciais para a regulação das interações entre os membros de um determinado grupo (BRONCKART, 2008).

Desse modo, como pontua Paiva (2019, p. 61) “É preciso um olhar sensível para a legislação que está posta e certamente imposta, compreendendo que a letra da Lei deverá ser respeitada, mas fundamentalmente entender que a realidade é mais abrangente”. Acrescentamos ainda que tal realidade não só é mais abrangente como mais complexa, e é nesse sentido que analisaremos as concepções legais que engendraram as normas da Educação Superior no período de 2005 a 2017.

#### **3.3.1 LDB/1996: uma possibilidade legal para a EaD no Brasil**

Entendemos que a educação, marcada por diferentes valores e interesses, possui uma conformação política e formativa, por isso é necessária uma análise que leve em conta as relações contextuais, reconhecendo que, historicamente, há uma diversidade de formações sociais e interesses envolvidos. Portanto, para compreendermos como ocorreu o movimento e

as disputas na elaboração das Leis das Diretrizes e Bases da Educação (LDB) brasileira de 1996 (LDB/1996) é importante detalharmos o processo de sua aprovação.

Em 1996, após anos de discussão sobre a formulação de uma nova diretriz para a educação brasileira, o Poder Legislativo iniciou o processo de discussão e aprovação do projeto de Lei nº 101, em 28 de março de 1993. Como destaca Ranieri (2013, p. 182), “Foi a primeira vez, na história da educação nacional, que a iniciativa de um projeto de lei de diretrizes e bases partiu do Legislativo [...]”. Essa iniciativa do Poder Legislativo propiciou um debate intenso sobre o direcionamento das novas diretrizes educacionais no Brasil. Bollmann e Aguiar (2016, p. 409) afirmam que a discussão da LDB/1996 estava situada num “contexto” de contradições e “intensos embates políticos-ideológicos”, pois, segundo as autoras, “[...] mais do que uma lei, estava em questão a construção de um projeto de sociedade, haja vista que no Brasil vivenciava-se um período pós-ditatorial, e a sociedade civil mobilizava-se para a redemocratização do País”. Fica claro que esses embates são o reflexo de uma sociedade heterogênea e, nesse sentido, o Projeto nº 1.158-A/88, chamado de “substitutivo Jorge Hage”, buscava, segundo Ranieri (2013, p. 182),

[...] articular as iniciativas educacionais sob o conceito de sistema nacional de educação. [...] Apresentava-se, porém, extremamente ambicioso, assegurando à população atendimento educacional incompatível com a realidade nacional, dadas as desigualdades financeiras, as diversidades regionais e a precariedade do sistema existente.

Embora possa parecer demasiado alegar que uma lei influencie, de forma tão absoluta, um “projeto de sociedade” (a LDB/1996 estava em discussão à época), não se tratava de uma lei qualquer, mas a norma que passaria a redefinir os rumos do modelo educacional brasileiro. Bollmann e Aguiar (2016) afirmam que, nessa disputa ideológica pela elaboração desta Lei, duas forças se manifestavam: de um lado, as “[...] forças sociais progressistas, populares e democráticas da sociedade civil”, e, do outro lado do embate, forças caracterizadas como “forças liberal-conservadoras” (BOLLMANN; AGUIAR, 2016, p. 321), sendo que as últimas eram defensoras, segundo as autoras, de um projeto “neoliberal, privatista e flexível”.

Do lado dito progressista, destaca-se a atuação do Fórum Nacional em Defesa da Escola Pública (FNDEP), composto, à época, por “[...] entidades acadêmico-científicas, sindicais, de classe e estudantis e as entidades que representavam os interesses privados, empresariais, como a Confederação Nacional dos Estabelecimentos de Ensino (Confenen) e confessionais” (BOLLMANN; AGUIAR, 2016, p. 411). A CONFENEN é o Sindicato dos Estabelecimentos de Ensino Secundário e Primário do Rio de Janeiro. Ele foi criado em 2 de julho de 1944, com

delegacias/representação nos estados do Pará, do Maranhão, do Rio Grande do Norte, de Alagoas, de Pernambuco, da Bahia, do Espírito Santo, de Minas Gerais, do Paraná e do Rio Grande do Sul; passando para o nível federativo no ano de 1948 e transformando-se na CONFENEN em 1990.

A CONFENEN é a entidade máxima e única, em nível nacional, de representação da categoria, no caso, das escolas particulares, em todos os seus níveis. Na sua Diretoria atual, em especial, na Câmara de Ensino Superior, a presidente é a Sra. Elizabeth Regina Nunes Guedes, irmã do atual Ministro da Economia Paulo Guedes<sup>20</sup>.

Cabe destacar que a proposta do FNDEP era vetar o financiamento a entidades particulares, e fazer uma defesa enfática do ensino público. Conforme Bollmann e Aguiar (2016), essa posição tinha o objetivo de manter vivo o debate ideológico entre o público e o privado na educação brasileira. Porém, é válido destacar que esse embate não começa na discussão sobre a LDB/1996, mas é uma continuação das mobilizações e discussões já na elaboração da nova Constituição<sup>21</sup> (BOLLMANN; AGUIAR, 2016).

A tramitação da proposta da LDB/1996 inicia-se em 1988, momento em que foi apresentado no Congresso Nacional o PL n° 1.258-A (BRASIL, 1988a). Mesmo sofrendo diversas emendas, segundo Bollmann e Aguiar (2016, p. 415), “[...] inaugurou um processo democrático sem precedentes na história da tramitação de um projeto de educação no Brasil”, mas que, segundo o então ministro da Educação, José Goldenberg<sup>22</sup> (1991-1992), tratava-se de um projeto com forte viés corporativista (BOLLMANN; AGUIAR, 2016, p. 411). Essa visão do então Ministro da Educação na época, pode ser justificada pelo momento político pelo qual passava o Brasil, que era de viés liberal, como afirma Luna e Klein (2016, p. 264):

Collor também inaugurou o discurso liberal no Brasil, conhecido como “Consenso de Washington”, e deu os primeiros passos para a abertura do mercado à concorrência internacional, para promover o investimento estrangeiro, privatizar a economia e eliminar monopólios estatais na produção de mercadorias e serviços.

Nesse período de liberalismo econômico (BOLLMANN; AGUIAR, 2016), o Projeto de Lei, até então denominado “Substitutivo Sabóia”, não foi aprovado pelo Senado e, em seu lugar,

---

<sup>20</sup> Ministro do Governo de Jair Bolsonaro (PSL).

<sup>21</sup> Ver Carta de Goiânia.

<sup>22</sup> Ministro da Educação de 2 de agosto de 1991 a 4 de agosto de 1992, durante o Governo do Presidente Fernando Collor de Mello (PRN).

foi aprovado o projeto do então senador Darcy Ribeiro<sup>23</sup>. E “[...] de golpe em golpe, finalmente, foi aprovado, em 25 de outubro de 1995, o Substitutivo Darcy Ribeiro, sendo assim, excluído do cenário o projeto democraticamente construído, ou seja, o Substituto Cid Sabóia” (BOLLMANN; AGUIAR, 2016, p. 411).

Ainda segundo as autoras, a aprovação da LDB/1996, sancionada em 20 de dezembro de 1996, sob o nº 9.394, deu-se “[...] sem a necessária discussão política com as entidades, foi desrespeitado todo um procedimento democrático de elaboração pela sociedade” (BOLLMANN; AGUIAR, 2016, p. 418).

Para as entidades componentes do FNDEP, a LDB/1996 “[...] demarcou a vitória de uma determinada concepção de Estado e de sociedade que pode ser denominada de neoliberal” (BOLLMANN; AGUIAR, 2016, p. 419). Ainda para Bollmann e Aguiar (2016), a aprovação da LDB/1996, no modelo que se deu, foi a confirmação do que se denomina projeto neoliberal, e a vitória de uma visão de mundo voltada para a diminuição da presença do Estado como fornecedor de segurança social, e que passava a considerar a educação como uma mercadoria, na linha de concepção da Organização Mundial do Comércio (OMC) (BOLLMANN; AGUIAR, 2016).

Para Bollmann e Aguiar (2016), alguns pontos do projeto aprovado merecem destaque, tais como: o princípio liberal favorável à privatização da educação; certo retrocesso quanto aos fins da educação ao não incorporar a concepção de trabalho como a gênese do conhecimento, suprimindo, assim, a ideia de uma educação voltada para uma formação crítico-emancipatória e instrumento para a redução da desigualdade social. Não exigiu ainda a indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão para todas as instituições de Educação Superior. Houve, porém, segundo as autoras, um avanço a respeito de uma concepção de educação como fenômeno social mais amplo.

Já para Ranieri (2013), essa nova Lei foi um marco inovador, modernizador que trouxe uma maior organização e “controle das atividades públicas e privadas”, pois, segundo a autora, “De maneira geral, não cria amarras institucionais e burocráticas, privilegiando em seu conjunto orgânico ampla liberdade de conteúdo e forma para todos os níveis, em todos os sistemas de ensino” (RANIERI, 2013, p. 185).

---

<sup>23</sup> Darcy Ribeiro, antropólogo, educador e romancista, diretor de Estudos Sociais do Centro Brasileiro de Pesquisas Educacionais do MEC (1957-1961); presidente da Associação Brasileira de Antropologia. Participou, com Anísio Teixeira, da defesa da escola pública por ocasião da discussão de Lei de Diretrizes e Bases da Educação; criou a Universidade de Brasília, de que foi o primeiro reitor; foi Ministro da Educação e chefe da Casa Civil do Governo João Goulart. Com o golpe militar de 1964, teve os direitos políticos cassados e se exilou. Em 1990, foi eleito senador da República (ACADEMIA BRASILEIRA DE LETRAS, [201-]b).

Quanto à discussão sobre o alcance e a contribuição dessa nova legislação, é oportuno lembrar que a EaD foi elevada a um novo patamar, e o que era “[...] clandestino ou excepcional” (GOMES, 2009, p. 21) passou a ser previsto em Lei; mais especificamente, no artigo 80 da LDB/1996, a qual somente foi regulamentada em 1998, por meio do Decreto nº 2.494, de 10 fevereiro de 1998.

A LDB tratou da possibilidade da educação a distância nos seguintes termos:

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. (Regulamento)

§ 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; (Redação dada pela Lei nº 12.603, de 2012)

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, não paginado)

Diante disso, precisamos considerar que uma norma, quando colocada em vigor em nosso sistema jurídico, possui força para modificar processos e ações nos mais variados campos do saber, e, evidentemente, a educação não foge à regra, como defende Paiva (2019, p. 60) para quem:

É nítida a intenção do legislador, ao buscar, na letra da Lei, convencer e influenciar, pois o faz a partir de um texto legal, cuja linguagem emana de um projeto político que tem matizes singulares na legislação. Assim, podemos considerar que as mudanças ocorridas na legislação da educação, nos últimos anos, mesmo que determinadas por uma dinâmica mais ampla, tanto do ponto de vista econômico e social quanto cultural, não ocorrem segundo uma lógica única e linear, mas refletem divergências e convergências, conflitos de interesses, lutas e disputas.

É possível extrair da LDB/1996 uma proposta de educação a distância desenhada como um modelo de educação específico, o qual favoreceu a dicotomia entre as modalidades

educacionais. Em outras palavras, há, na forma expressa da lei, a modalidade presencial e a modalidade a distância. Essa concepção se fortalece em sua regulamentação posterior.

A primeira regulamentação do artigo 80 da LDB/1996 deu-se por meio do Decreto nº 2.494, de 10 de fevereiro de 1998. Este Decreto foi o primeiro a regulamentar o artigo 80 da LDB/1996 e, com isso, procurou definir o que seria o conceito legal de educação a distância. Vejamos o seu artigo primeiro:

Art. 1º. Educação a distância é uma forma de ensino que possibilita a auto-aprendizagem, 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. (BRASIL, 1998, não paginado)

Foi uma regulamentação, segundo Gomes (2009), “muito cautelosa”, pois não tratou, ou deixou na subjetividade a interpretação sobre alguns temas. Ela estabelece tratamento especial para o EaD, bem como equipara a educação a distância com a presencial, como no caso destacado por Gomes (2009), do condicionamento da presença do aluno para avaliação do rendimento, ficando claro que, conceitualmente,

O grande problema [...] é que não se colocava a tônica no substantivo educação, e sim na sua qualificação: presencial ou a distância. Parece haver um pressuposto implícito, de longa data, de que a primeira é mais propícia à lisura e a última se encontra mais permeável às irregularidades. (GOMES, 2009, p. 22)

Portanto, para o legislador da época, a educação a distância seria “uma forma de ensino”. Para Arruda (2016, p. 114), “A transitoriedade conceitual da EaD é resultante de um privilégio do aspecto técnico da tecnologia em detrimento do aspecto conceitual da educação no formato a distância”. Esse conceito provém da proposta de que, como formato, a sua caracterização se dá pela mediação tecnológica entre os atores do processo educativo.

Para Arruda (2016), esse Decreto não deixava clara a interpretação sobre a educação a distância, já que não define os sujeitos desse processo e somente enfatizava a presença das TICs. Para o autor, tal definição de EaD, ao enfatizar a autoaprendizagem, levaria a:

[...] compreender a tecnologia como elemento que independe da ação humana. Ou seja, um processo educativo que retira de seu centro a figura do docente e de seus equivalentes, fazendo-nos crer que a relação dos alunos com máquinas é suficiente para suprir as demandas da educação. (ARRUDA, 2016, p. 113)

Enfatiza o autor que essa definição possui um componente político importante a ser observado, pois estaria pressupondo a “[...] retirada do docente como mediador do processo de ensino e aprendizagem” (ARRUDA, 2016, p. 113). Isso leva ao que ele chama de “desarranjo” do modelo tradicional e secular da educação que tem no relacionamento humano sua base e suas premissas.

Já para Giolo (2010), a ação das organizações particulares na defesa dos seus interesses foi decisiva para uma regulamentação extremamente “tímida” da LDB/2016 em relação à educação a distância. Na opinião do autor, o setor privado sempre buscou a “flexibilização” e o menor controle possível por parte do Estado, a quem caberia somente um papel de orientador das políticas nessa área.

Para Giolo (2010), a expansão da Educação Superior no Brasil, após a aprovação da LDB/1996, foi estimulada, principalmente, pela grande oferta que acabou por acirrar, de forma intensa, a concorrência, que levou ao que ele chama de

[...] formas alternativas de educação com o objetivo de atrair alunos. A flexibilização foi, pois, a palavra de ordem. Por meio dela, os currículos foram diversificados e enxugados; novos cursos mais breves, baratos e alinhados com as demandas imediatas e locais da clientela [...]; e novas modalidades começaram a ser experimentadas (a EaD, sobretudo). A expansão privada da educação a distância precisa ser observada nesse contexto, pois, em essência, consiste numa estratégia de conquista de mercado. (GIOLO, 2010, p. 1274)

Nesse sentido, é importante destacar que, na década de 1990, algumas instituições tiveram destaque nas discussões sobre a EaD, como o Instituto de Pesquisa e Administração da Educação (IPAE), uma das instituições da iniciativa privada que trabalhou em prol da educação a distância nas discussões da LDB/1996.

Coube ao Ipae influenciar decisivamente a reflexão sobre a importância da EaD no mundo e no Brasil. Ademais, ajudou a formular as disposições normativas que foram incorporadas à LDB, cujo projeto original foi apresentado à Câmara dos Deputados em 1988. (ALVES, 2009, p. 11)

Além do IPAE, que foi uma das instituições pioneiras da iniciativa privada a tratar da educação a distância, atualmente, nesta área, as discussões a este respeito têm sido bastante debatidas com o apoio da Associação Brasileira de Educação a Distância (ABED); uma associação científica, sem fins lucrativos, criada em 1995.

Os objetivos da ABED ([201-]a, não paginado) são

- estimular a prática e o desenvolvimento de projetos em educação a distância em todas as suas formas;
- incentivar a prática da mais alta qualidade de serviços para alunos, professores, instituições e empresas que utilizam a educação a distância;
- apoiar a "indústria do conhecimento" do país procurando reduzir as desigualdades causadas pelo isolamento e pela distância dos grandes centros urbanos;
- promover o aproveitamento de "mídias" diferentes na realização de educação a distância;
- fomentar o espírito de abertura, de criatividade, inovação, de credibilidade e de experimentação na prática da educação a distância.

Trazemos abaixo a composição da diretoria atual da ABED, pois, em sua estrutura, figuram nomes de destaque na atualidade da EaD. A Diretoria da ABED, para a gestão de 2015-2019, foi assim constituída (ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE EDUCAÇÃO A DISTÂNCIA, [201-]b, não paginado):

Presidente

Fredric Michael Litto - Professor Emérito USP

Vice-Presidente

Vani Moreira Kenski - USP

Diretoria de relações nacionais - Carlos Roberto Juliano Longo - Grupo Positivo

Diretoria de temática livre - Cristiana Mattos Assumpção - Colégio Bandeirantes

Diretoria de temática livre - Edimilson Picler - Grupo Uninter

Diretoria de desenvolvimento científico - João Augusto Mattar Neto - Universidade Anhembi Morumbi

Diretoria de ética e qualidade - Luciano Sathler Rosa Guimarães

Diretoria de relações com o sistema produtivo - Margarete Lazzaris Kleis - Delínea Educacional

Diretoria de relações com o setor público - Mauro Cavalcante Pequeno - UFC

Diretoria administrativa financeira - Rita Maria Lino Tarcia - UNIFESP

Diretoria de relações internacionais - Stavros Panagiotis Xanthopoulos - FGV

Já a diretoria para o período de 2019-2023 foi assim constituída (ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE EDUCAÇÃO A DISTÂNCIA, [201-]b, não paginado):

Presidente - Fredric Michael Litto - USP

Vice-presidente - Carlos Roberto Juliano Longo - POSITIVO

Diretoria de relações nacionais - Carlos Fernando Araújo Júnior - UNICSUL

Diretoria de temática livre - George Bento Catunda - SEE-PE

Diretoria de ética e qualidade - Janes Fidelis Tomelin - UNICESUMAR

Diretoria de relações com o setor produtivo - Jeferson Ferreira Fagundes - ARQUITETURA EDUCACIONAL

Diretoria de relações internacionais - João Augusto Mattar Neto - UNINTER

Diretoria de temática livre - Lana Paula Crivelaro Monteiro de Almeida - PARAÍSO - CE

Diretoria de desenvolvimento científico - Liamara Scortegagna - UFJF

Diretoria administrativa financeira - Rita Maria de Lino Tarcia - UNIFESP

Diretoria de relações com o setor público - Welinton Baxto da Silva - SERES MEC

Trouxemos esta composição para demonstrar como esta associação é composta por diversos atores envolvidos na discussão da EaD. Temos, nestas duas composições de gestão, representantes de grandes instituições de ensino, como, por exemplo, a UNINTER, UNICESUMAR, POSITIVO. Também é possível encontrar representantes de grandes produtoras de conteúdo e prestadores de serviços na área educacional, como Delínea Educacional e a Arquitetura Educacional, assim como o representante do setor público como a SERES/MEC. Isso demonstra que, no campo educacional, os atores e interesses são diversos e, por vezes, conflitantes, mas a única possível unanimidade ou maioria é a ampliação das formas de acesso à educação.

Como destaca Alves (2009), tanto a ABT, como o IPAE e a ABED foram e são iniciativas de associações (de uma fase mais recente das discussões sobre a educação a distância) que impactaram e auxiliaram nos rumos da EaD. Porém, os “[...] interesses privados nunca foram meros espectadores da política educacional, muito menos no período recente” (GIOLO, 2010, p. 1278). A criação de instituições, como a ABED, por exemplo, tinha como objetivo a luta política em defesa dos interesses envolvendo essa nova seara da Educação Superior que se abria no Brasil e “Em que pese suas incursões no terreno da pesquisa e na troca de experiências, o foco central da ação da ABED sempre foi política” (GIOLO, 2010, p. 1278).

As observações sobre a flexibilização e a diversificação dos currículos - em que pese as críticas contrárias, justificadas, ou não - visavam à busca, em certo sentido, da expansão da Educação Superior e à maior democratização desse nível de educação. Isso fica claro na elaboração do PNE 2001/2010, com veremos a seguir.

### 3.3.2 O Plano Nacional de Educação de 2001 a 2010

A Constituição brasileira, nossa carta maior, estabelece que o Estado brasileiro tenha um plano nacional de educação, vejamos:

Art. 214. A lei estabelecerá o plano nacional de educação, de duração plurianual, visando à articulação e ao desenvolvimento do ensino em seus diversos níveis e à integração das ações do poder público que conduzam à:

- I - erradicação do analfabetismo;
- II - universalização do atendimento escolar;
- III - melhoria da qualidade do ensino;
- IV - formação para o trabalho;
- V - promoção humanística, científica e tecnológica do País. (BRASIL, 1988b, não paginado)

No período pós-Constituição de 1988, tivemos dois PNEs. O PNE 2001-2010, estabelecido pela Lei nº 10.172, de 9 de janeiro de 2001, e o PNE 2014-2024, que foi estabelecido pela Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014.

A própria LDB/1996, alinhada com essa diretriz constitucional, estabeleceu a “Década da Educação”, bem como o prazo de um ano após a sua publicação para que o Congresso Nacional estabelecesse as diretrizes e as metas para os próximos dez anos (BRASIL, 1996). Entretanto, a elaboração de um PNE acabou acontecendo somente em 2001 e “[...] os dispositivos constitucionais e legais, que definiriam a natureza do primeiro Plano Nacional de Educação do período de redemocratização, estavam, assim, postos à mesa” (MOURA, 2013, não paginado).

O PNE 2001-2010 começou a ser esboçado após a aprovação da LDB/1996, como registra Moura (2013, não paginado):

A implementação do primeiro Plano Nacional de Educação pós-1988 entrou na pauta de discussões tão logo a LDBN foi aprovada. Em fins da década de 1990 inicia-se tal processo para que, em 2001, o Congresso transformasse em lei o PNE 2001-2010.

O PNE 2001-2010, promulgado pelo então presidente Fernando Henrique Cardoso<sup>24</sup>, estabelecia alguns objetivos, tais como: elevar o nível de escolaridade da sociedade população; melhorar a qualidade do ensino; reduzir as desigualdades sociais e regionais, melhorando o acesso, a permanência e ampliando a “democratização da gestão do ensino público” (BRASIL, 2001a, não paginado). Apesar de as propostas serem razoáveis para um PNE, no quesito concretização, os desafios são outros e dos mais variados aspectos, como atestam Valente e Romano (2002), para os quais tal PNE foi um plano “[...] elaborado segundo a vontade popular, para definir a intervenção plurianual do Poder Público e da sociedade” (VALENTE; ROMANO, 2002, p. 97).

---

<sup>24</sup> Presidente do Brasil no período de 1995 a 2003. Filiado ao Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB).

Segundo os autores, tratava-se de reivindicações de diversos setores da sociedade, os quais levaram à elaboração do Projeto de Lei nº 4.155/98, que, por sua vez, respondeu à pressão do FNDEP, discutindo, nos Congressos Nacionais de Educação (CONEDs), a proposta que viria a ser denominada o PNE da Sociedade Brasileira, encabeçada pelo deputado “Ivan Valente<sup>25</sup> e subscrito por mais de 70 parlamentares e todos os líderes dos partidos de oposição da Câmara dos Deputados” (VALENTE; ROMANO, 2002, p. 97). Como visto, a proposta do PNE atendeu a um campo vasto de visões sobre a educação brasileira.

O *site* da Câmara dos Deputados, ao trazer o histórico do PNE, relata que a proposta do PNE-Sociedade Civil foi protocolada no dia 10 de fevereiro de 1998 e, já no dia seguinte, o MEC protocolou sua proposta (PL 4.1733/98), anexando-a ao PNE-Sociedade Civil (CÂMARA DOS DEPUTADOS, [201-]). Segundo Valente e Romano (2002), tal atitude tratou-se de uma resposta à pressão social dirigida a um governo que não tinha interesse em fazer caminhar uma proposta de PNE, evidenciando uma tensão entre concepções sobre o modelo e as políticas necessárias e possíveis para este campo.

O trâmite de um projeto de lei em um parlamento composto por maioria governista, como era na época da aprovação do PNE (2001/2010), sendo relator o deputado Nelson Marchezan<sup>26</sup> (PSDB-RS), tem como consequência a permanência de uma posição mais alinhada ao poder e à ideologia do Governo da época, como bem é destacado abaixo:

Esse controle se operou abreviando a participação social no debate do Congresso, inclusive fazendo preponderar nas audiências públicas os convites para autoridades e técnicos vinculados às posições oficiais. O substitutivo (que se tornou o texto-base da lei) tem conteúdo peculiar: ele é um escrito teratológico (espécie de Frankenstein) que simula o diálogo com as teses geradas pela mobilização social (sobretudo no diagnóstico da situação educacional), mas adota a política do Governo FHC nas diretrizes, nos objetivos e nas metas. Estes últimos pontos são o que, de fato, possui relevância estratégica num Plano. (VALENTE; ROMANO, 2002, p. 99)

Acrescentando a essa crítica quanto à aprovação do PNE (2001/2010), temos também o posicionamento de que as diretrizes desse Plano têm por base recomendações do Banco Mundial<sup>27</sup>. Para Valente e Romano (2002, p. 99):

---

<sup>25</sup> Então deputado federal pelo PT, oposição ao então Governo do Presidente Fernando Henrique Cardoso (PSDB). Atualmente (2019) é deputado federal pelo PSOL.

<sup>26</sup> Deputado federal (ARENA-RS), 1975-1979; Deputado federal (ARENA-RS), 1979-1983; Deputado federal (PDS-RS), 1983-1987; Deputado federal (PPR-RS), 1995-1999; Deputado federal (PSDB-RS), 1999-2002 (CÂMARA DOS DEPUTADOS, [200-]).

<sup>27</sup> O Banco Mundial é uma organização internacional que surgiu da Conferência de Bretton Woods (1944) para atender às necessidades de financiamento da reconstrução dos países devastados pela Segunda Guerra Mundial. O nome oficial da instituição criada em Bretton Woods era Banco Internacional para Reconstrução e

O fundamento da Lei nº 10.172/2001 encontra-se na política educacional imposta pelo Banco Mundial ao MEC. O texto assume, como fio condutor, o conhecido e esperto modo de legislar das elites: no que interessa aos “de cima” (no caso, a política do governo) temos uma lei com comandos precisos, num estilo criterioso, detalhista e, regra geral, auto-aplicável. No que interessa aos “de baixo” e que eventualmente não tenha sido possível ou conveniente suprimir, recorre-se à redação “genérica”, no mais das vezes, sujeita a uma regulamentação sempre postergada.

Ainda com relação à influência do Banco Mundial nas políticas educacionais brasileiras, temos o posicionamento do Ministro da Educação na época, Paulo Renato de Souza<sup>28</sup>, que assim se manifesta quando perguntado sobre a influência dos organismos internacionais:

Em primeiro lugar, nem o Banco Mundial, nem o Fundo Monetário têm um programa sistemático. Na verdade, eles observam várias experiências, inclusive a nossa, com atenção e implantam em outros lugares. Se houve uma influência foi nossa para com eles. Esses órgãos financiavam algumas ações, tinham critérios a serem observados, mas nós não aceitávamos todas as condições que apresentavam. Eles queriam, na questão do livro didático, por exemplo, que fizéssemos licitação internacional. Nunca fizemos, sempre escolhemos o livro didático com os nossos próprios critérios. E assim ocorreu com uma série de recomendações. Eles nos ajudavam e disso não há nenhuma dúvida. Quando assumi o ministério, tínhamos dois empréstimos imensos que perfaziam um total de 800 milhões de dólares mais a contrapartida local. O valor estava intacto, o governo não tinha conseguido desembolsá-los. Nós não só os desembolsamos como contratamos mais dois, ou seja, tivemos um apoio financeiro muito grande do Banco Mundial, mas isso em nenhum momento significou qualquer tipo de influência. A política educacional foi definida pela equipe ministerial e existe até hoje. Veja, assumi a Secretaria de Educação e continuei o que estava sendo feito porque a equipe que trabalha lá é a mesma que veio do MEC. (SOUZA, 2016, p. 5)

---

Desenvolvimento (BIRD). A instituição, que se capitalizou a partir da venda de títulos ao mercado garantidos pelos países membros, mudou gradualmente seu foco para os países em desenvolvimento, muitos dos quais se tornaram nações independentes no pós-Guerra. “Em 2010, o poder de voto no Banco Mundial foi revisto para aumentar a voz dos países em desenvolvimento. Os países com maior poder de voto são, no momento, os Estados Unidos (com poder de veto), Japão, China, Alemanha, o Reino Unido, França, e Índia. Brasil, Coreia do Sul, Espanha, Índia, México e Turquia, dentre outros, obtiveram ganhos significativos” (MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES, [201-], não paginado).

<sup>28</sup> “O professor Paulo Renato Souza nasceu em Porto Alegre, Rio Grande do Sul, no dia 10 de setembro de 1945. Economista renomado, formado pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul, obteve seu Mestrado pela Universidade do Chile e seu Doutorado pela Universidade Estadual de Campinas - UNICAMP. [...] Na década de 1970, foi especialista das Nações Unidas em questões de empregos e salários e diretor adjunto do Programa Regional do Emprego para a América Latina e o Caribe. Foi um dos fundadores do PSDB, ministro da Educação no governo Fernando Henrique Cardoso (entre 1995 e 2002) e secretário de Educação do Estado de São Paulo no governo José Serra (entre 2009 e 2010) e no governo Franco Montoro (entre 1984 e 1986)” (SILVA, 2016, p. 3).

Diante das colocações, é possível considerarmos que o PNE (2001-2010) foi uma consolidação de diversas posições a respeito da condução da política educacional brasileira, como muito bem enfatiza Aguiar (2010, p. 707):

É oportuno considerar, também, que o processo de elaboração do PNE teve um caráter pedagógico, porque evidenciou os interesses e embates dos diversos atores da sociedade política e da sociedade civil envolvidos na busca da definição das prioridades educacionais para uma década. Assim, considerando as condições sócio-políticas e econômicas do país e as perspectivas de seu desenvolvimento, o debate abrangia: o diagnóstico da situação educacional do país, em todos os níveis e modalidades, as demandas e reivindicações da sociedade, a situação dos recursos financeiros e as condições de infraestrutura e de pessoal das redes de ensino e dos sistemas. O texto final aprovado traz as marcas dos embates ocorridos ao longo da tramitação da proposta, que se manifestam, especialmente, quando se trata da aplicação de recursos para garantir o alcance das metas, item que sofreu restrições mediante os nove vetos presidenciais. Contudo, não restam dúvidas de que os objetivos e metas do PNE aprovado, a despeito das restrições que sofreu, incorporaram algumas demandas históricas da população brasileira.

O que podemos concluir é que, a despeito dos embates sobre a condução das políticas educacionais, a previsão de uma educação na modalidade a distância figurou como uma das alternativas para o enfrentamento desses desafios; isto é, o Brasil passou a ter metas, precisava cumpri-las e a educação a distância poderia ser uma grande aliada.

O objetivo quatro do plano é o que trata mais diretamente da EaD ao preconizar que era necessário: “Estabelecer um amplo sistema interativo de educação a distância, utilizando-o, inclusive, para ampliar as possibilidades de atendimento nos cursos presenciais, regulares ou de educação continuada” (BRASIL, 2001a, não paginado). Neste objetivo, a EaD é apresentada como uma importante estratégia a ser adotada para garantir a ampliação de atendimento à sociedade, bem como o acesso à Educação Superior em suas diferentes modalidades.

Na Educação Superior a distância, o PNE (2001-2010) fixou o prazo de um ano para que a União estabelecesse normas de credenciamento das instituições que ofertassem cursos nessa modalidade a distância.

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.

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.

Observar, no que diz respeito à educação a distância e às novas tecnologias educacionais, as metas pertinentes incluídas nos capítulos referentes à

educação infantil, à formação de professores, à educação de jovens e adultos, à educação indígena e à educação especial. A ampliação da oferta de cursos a distância, com o incentivo e a participação das universidades e das demais instituições de educação superior credenciadas. (BRASIL, 2001a, não paginado)

Sobre a Educação Superior, o PNE (2001-2010), em seu texto, destaca que a Educação Superior no Brasil já se encontrava com sérios problemas, em especial com o acesso dos milhões de jovens que estão saindo do Ensino Médio. Vejamos:

A educação superior enfrenta, no Brasil, sérios problemas, que se agravarão se o Plano Nacional de Educação não estabelecer uma política que promova sua renovação e desenvolvimento. Atualmente, os cerca de 1,5 milhões de jovens egressos do nível médio têm à sua disposição um número razoável de vagas. (BRASIL, 2001a, não paginado)

Os autores da Lei nº 10.172, de 9 de janeiro de 2001 fizeram a seguinte previsão:

Entretanto, como resultado conjugado de fatores demográficos, aumento das exigências do mercado de trabalho, além das políticas de melhoria do ensino médio, prevê-se uma explosão na demanda por educação superior. A matrícula no ensino médio deverá crescer nas redes estaduais, sendo provável que o crescimento seja oriundo de alunos das camadas mais pobres da população. Isto é, haverá uma demanda crescente de alunos carentes por educação superior. (BRASIL, 2001a, não paginado)

Dessa previsão registrada no PNE (2001-2010), destacamos dois tópicos que vêm ao encontro do que podemos constatar atualmente no cenário da Educação Superior no Brasil: o mercado de trabalho mais exigente, e o grande aumento da procura por cursos superiores, principalmente, pelas camadas “pobres da sociedade”.

Ainda com uma conexão muito forte com as políticas atuais na área da educação, em especial da universitária, levando-se em conta a desigualdade regional no oferecimento dessa modalidade educacional, a Lei nº 10.172/01 - o PNE (2001-2010) - determina que:

A manutenção das atividades típicas das universidades - ensino, pesquisa e extensão - que constituem o suporte necessário para o desenvolvimento científico, tecnológico e cultural do País, não será possível sem o fortalecimento do setor público. Paralelamente, a expansão do setor privado deve continuar, desde que garantida a qualidade. (BRASIL, 2001a, não paginado)

Portanto, em 2001, através do PNE, podemos flagrar um delineamento para uma certa divisão de responsabilidades na educação brasileira, uma vez que este PNE reconhece a

importância do ensino, da pesquisa e da extensão para o desenvolvimento do país. Ele estabeleceu, como condição para a sustentação deste tripé da política pública educacional, o fortalecimento do setor público, enquanto ao “setor privado”, o dever de continuar sua expansão, com ênfase na qualidade. Tal ênfase na qualidade, quando trata do setor privado, pode, entretanto, equivocadamente, demonstrar uma intencionalidade no texto legal revestida de certo prejulamento na distinção qualitativa entre as instituições públicas e privadas.

O PNE de 2001, ao tratar da desigualdade de matrículas por região, reforça a dicotomia entre as IES públicas e as privadas, evidenciando uma síntese do caráter dessas duas formas de atuação; divisão que ficou expressa na Lei nº 10.172, de 9 de janeiro de 2001:

[...] registra-se também, no caso da educação superior, uma distribuição de vagas muito desigual por região, o que precisará ser corrigido. Deve-se observar, entretanto, que esta desigualdade resulta da concentração das matrículas em instituições particulares das regiões mais desenvolvidas. O setor público, por outro lado, está mais bem distribuído e cumpre assim uma função importante de diminuição das desigualdades regionais - função esta que deve ser preservada. (BRASIL, 2001a, não paginado)

Fica evidente na redação desta lei que a concentração de matrículas estava localizada nas regiões majoritariamente mais ricas economicamente (Sul/Sudeste) - onde 80% delas se concentravam (BRASIL, 2001a) -, isso ocorria pela forte participação do setor privado na educação, o qual direcionava sua oferta a um público, na época, possuidor de poder aquisitivo maior. Ademais, é válido ressaltar que, no período da coleta das informações (1998), os planos de financiamento para a Educação Superior eram insuficientes e pouco representativos para estimular a busca por ela em IES particulares; evidenciando, mais uma vez, a desigualdade regional que afetava a possibilidade de ingresso neste nível de ensino. Apesar do notável reconhecimento das desigualdades de acesso no próprio texto da lei, não encontramos propostas mais concretas que visassem superar tal mazela social. Em outros termos, nada foi definido a esse respeito nas diretrizes, tampouco nas metas, como descrito, de forma bastante genérica, no texto da lei abaixo:

Há necessidade da expansão das universidades públicas para atender à demanda crescente dos alunos, sobretudo os carentes, bem como ao desenvolvimento da pesquisa necessária ao País, que depende dessas instituições, uma vez que realizam mais de 90% da pesquisa e da pós-graduação nacionais - em sintonia com o papel constitucional a elas reservado. (BRASIL, 2001a, não paginado)

Ainda a respeito da redução da desigualdade regional, o que implica em diminuição da desigualdade social no acesso à Educação Superior, identificamos alguns “Objetivos e Metas”, os quais tratavam de forma pouco objetiva, direta e concreta a questão. Dentre esses está aquele que propõe o objetivo de “Prover, até o final da década, a oferta de educação superior para, pelo menos, 30% da faixa etária de 18 a 24 anos” (BRASIL, 2001a, não paginado). Tal objetivo (o de número um) trata da denominada taxa líquida de matrícula (TLM), ou seja, as matrículas do grupo de indivíduos entre 18 a 24 anos. Neste caso, o PNE previa atingir 30% daqueles que, segundo a faixa de idade, já tivessem concluído o Ensino Médio e estivessem, portanto, aptos a ingressar na Educação Superior; o que podemos denominar como o conjunto de indivíduos que, necessariamente, e de forma ideal, deveriam ingressar na modalidade de Educação Superior, o que seria razoável.

E, por fim, temos o Objetivo 27 que, de maneira muito dúbia, pouco prática e objetiva, buscava solucionar o problema da desigualdade regional no acesso à Educação Superior, propondo:

27. Oferecer apoio e incentivo governamental para as instituições comunitárias sem fins lucrativos, preferencialmente aquelas situadas em localidades não atendidas pelo Poder Público, levando em consideração a avaliação do custo e a qualidade do ensino oferecido. (BRASIL, 2001a, não paginado)

O objetivo 27, nos termos do PNE da época, do nosso ponto de vista, era bastante louvável em sua distinção e escolha pelas IES comunitárias e sem fins lucrativos, já que elas possuem, por princípio e exigência legal, o reinvestimento de seus superávits em seu próprio patrimônio. Para Paiva (2019, p. 74), as IES comunitárias são: “[...] um segmento organizado que destaca a dimensão valorativa para com a comunidade, visando ao interesse público com a prestação de serviços e difundindo os valores que defende”. Entretanto, esse “[...] apoio e incentivo governamental” previsto na Lei, carecia de uma segurança jurídica, algo um tanto raro em nosso sistema legal, que, por vezes previsto no âmbito formal da Lei, não se materializa na experiência diária.

No mais, o objetivo 27 parece deixar evidente a exclusão da modalidade pública como uma opção para a expansão e reequilíbrio do acesso à Educação Superior nas diferentes regiões do país, em especial, naquelas menos favorecidas economicamente. Ao se relegar essa incumbência às instituições comunitárias e sem fins lucrativos, esquece-se de que elas também provêm a manutenção de suas atividades por meio de recursos provenientes de mensalidades. Em outros termos, sem uma política definida clara de incentivos e apoio governamental, tais

instituições seriam obrigadas a disputar mercado e adequarem-se, em termos de custos, aos mesmos parâmetros a que estão sujeitas as demais do setor privado.

O PNE (2001-2010) já vislumbrava a EaD como uma possível solução para encarar os “déficits educativos e as desigualdades regionais”. Vejamos:

No processo de universalização e democratização do ensino, especialmente no Brasil, onde os déficits educativos e as desigualdades regionais são tão elevados, os desafios educacionais existentes podem ter, na educação a distância, um meio auxiliar de indiscutível eficácia. Além do mais, os programas educativos podem desempenhar um papel inestimável no desenvolvimento cultural da população em geral. (BRASIL, 2001a, não paginado)

Compreendemos, desse modo, quando a EaD é definida como um “meio auxiliar de indiscutível eficácia”, que já havia uma confiança de que esta modalidade poderia ser a solução para promover a inovação, assim como uma contribuinte para a minimização das desigualdades regionais dos problemas educativos. Ademais, como constata o legislador:

O País já conta com inúmeras redes de televisão e rádio educativas no setor público. Paralelamente, há que se considerar a contribuição do setor privado, que tem produzido programas educativos de boa qualidade, especialmente para a televisão. Há, portanto, inúmeras iniciativas neste setor. (BRASIL, 2001a, não paginado)

Contudo, consideramos positivo o fato de o PNE, já em 2001, reconhecer que as novas TICs, trazidas pela constante e exponencial inovação tecnológica no século que se iniciava, também impactariam na forma e no modelo educacional nas próximas décadas. Nesse quesito, algumas diretrizes foram estabelecidas pelo PNE (2001-2010), sendo o incentivo ao desenvolvimento da EaD pelo poder público a principal diretriz. Vejamos o que registra o Plano:

Ao estabelecer que o Poder Público incentivará o desenvolvimento de programas de educação a distância, em todos os níveis e modalidades de ensino, a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional introduziu uma abertura de grande alcance para a política educacional. É preciso ampliar o conceito de educação a distância para poder incorporar todas as possibilidades que as tecnologias de comunicação possam propiciar a todos os níveis e modalidades de educação, seja por meio de correspondência, transmissão radiofônica e televisiva, programas de computador, internet, seja por meio dos mais recentes processos de utilização conjugada de meios como a telemática e a multimídia. (BRASIL, 2001a, não paginado)

Porém, para isso, o PNE ainda procura deixar claro que é imprescindível a relação entre educador e educando:

A televisão, o vídeo, o rádio e o computador constituem importantes instrumentos pedagógicos auxiliares, não devendo substituir, no entanto, as relações de comunicação e interação direta entre educador e educando. (BRASIL, 2001a, não paginado)

Entendemos que PNE (2001-2010), neste momento, registra o receio de que essas inovações poderiam trazer e como poderiam interferir no papel do educador, deixando clara a necessidade de interação direta do educador com o educando.

Assim, conclui o PNE (2001-2010):

Os objetivos e as metas deste plano somente poderão ser alcançados se ele for concebido e acolhido como Plano de Estado, mais do que Plano de Governo e, por isso, assumido como um compromisso da sociedade para consigo mesma. Sua aprovação pelo Congresso Nacional, num contexto de expressiva participação social, o acompanhamento e a avaliação pelas instituições governamentais e da sociedade civil e a conseqüente cobrança das metas nele propostas, são fatores decisivos para que a educação produza a grande mudança, no panorama do desenvolvimento, da inclusão social, da produção científica e tecnológica e da cidadania do povo brasileiro. (BRASIL, 2001a, não paginado)

Embora o PNE 2001/2010 faça esta observação tão importante, as políticas públicas continuam a ser mais uma ação de governo do que uma ação de política estatal. Nem mesmo a consolidação deste plano em lei foi capaz de conduzir adequadamente as políticas para a educação, para a supressão dos mais variados desafios que ainda persistem nessa seara. Após quatro anos do fim do primeiro PNE, um novo PNE foi aprovado, o PNE - 2014/2024.

### 3.3.3 O Plano Nacional de Educação de 2014 a 2024

Somente quatro anos após o término do prazo proposto pelo PNE 2001/2010 é que se aprovou um novo PNE, o qual foi instituído pela Lei n° 13.005, de 25 de junho de 2014, a qual volta a estabelecer algumas diretrizes para avaliação e acompanhamento. São elas:

1. Erradicação do analfabetismo;
2. Universalização do atendimento escolar;
3. Superação das desigualdades educacionais, com ênfase na promoção da cidadania e na erradicação de todas as formas de discriminação;
4. Melhoria da qualidade da educação;

5. Formação para o trabalho e para a cidadania, com ênfase nos valores morais e éticos em que se fundamenta a sociedade;
6. Promoção do princípio da gestão democrática da educação pública;
7. Promoção humanística, científica, cultural e tecnológica do País;
8. Estabelecimento de meta de aplicação de recursos públicos em educação como proporção do Produto Interno Bruto - PIB, que assegure atendimento às necessidades de expansão, com padrão de qualidade e equidade;
9. Valorização dos (as) profissionais da educação;
10. Promoção dos princípios do respeito aos direitos humanos, à diversidade e à sustentabilidade socioambiental. (BRASIL, 2014, não paginado)

As metas são novamente traçadas para a educação brasileira, e nos interessa em especial a Meta 12 do PNE 2014-2024, a qual trata, especificamente, da Educação Superior:

Meta 12: elevar a taxa bruta de matrícula na educação superior para 50% (cinquenta por cento) e a taxa líquida para 33% (trinta e três por cento) da população de 18 (dezoito) a 24 (vinte e quatro) anos, assegurada a qualidade da oferta e expansão para, pelo menos, 40% (quarenta por cento) das novas matrículas, no segmento público. (BRASIL, 2014, não paginado)

Para discutirmos sobre este ponto do PNE (2014-2024), é importante destacar alguns conceitos que estão incluídos nesta “Meta”. O primeiro deles é a taxa bruta de matrícula (TBM) que consiste em

[...] um indicador da capacidade de absorção do sistema educacional em determinado nível de ensino. É definida conceitualmente pelo total de matriculados (independentemente da idade) em relação ao total populacional em idade considerada adequada para cursar esse nível. (INSTITUTO NACIONAL..., 2015, p. 208)

Este é um indicador que possibilita avaliar o quanto o sistema educacional (no caso de nossa análise – a Educação Superior) consegue atender, independentemente da idade, o qual é dividido pelos indivíduos em idade ideal para estar no ensino superior - a idade de 18 a 24 anos.

Quanto à TLM, trata-se de “[...] um indicador do acesso ao sistema educacional por aqueles que se encontram na idade prevista para cursá-lo” (INSTITUTO NACIONAL..., 2015, p. 208).

Tanto a TBM quanto a TLM são indicadores de como a Educação Superior está sendo acessível para a sociedade. Em 2014, segundo o Observatório do PNE<sup>29</sup>, a taxa bruta registrava

---

<sup>29</sup> Site desenvolvido pela organização Todos pela Educação para acompanhar a execução das metas do PNE 2014-2024.

35,1% (Meta 50%) e a taxa líquida 18,2% (Meta 33%). Percebemos, assim, que as metas em 2014 eram desafiadoras, portanto, os meios para atingi-las precisam ser considerados em termos de condução das políticas educacionais. Adiciona-se a isso o definido nas metas: a proposta de expansão de 40% de novas matrículas no segmento público, o que deixa clara a opção pelo setor privado como o principal indutor de novas matrículas.

A proposta para as IES privadas - as quais passaram a ser as principais indutoras de matrículas na Educação Superior - seria a intensificação do Fundo de Financiamento Estudantil (FIES). Entretanto, como veremos com maior detalhe na seção 4, em 2014, houve a primeira restrição a este programa. Tal ação evidencia que as intenções colocadas nos programas estatais, sendo até instituídas em Leis, ficaram somente para registro, sem efetividade concreta, pois, se de um lado, o PNE 2014-2024 preconizava a intensificação dessa política de financiamento para a área privada, de outro lado, o governo, na ocasião, começaria um plano restritivo de acesso a esse fundo de financiamento, o que resultaria em outras consequências que veremos no decorrer do trabalho.

Ainda com relação às IES privadas, se por um lado, o FIES, um importante indutor de acesso à Educação Superior, sofreria restrições em um futuro próximo, a EaD cada vez mais se fortalecia e apresentava-se como uma importante forma de ampliar as matrículas na Educação Superior, bem como auxiliar no alcance das metas do PNE 2014-2024. Tal fato já era observado no próprio documento elaborado pelo MEC/INEP:

Ao analisar separadamente as modalidades de ensino presencial e a distância, nota-se que esta última cresceu em velocidade mais acelerada para todas as redes de ensino. Em 2004, as matrículas presenciais representavam 98,6% do total, enquanto em 2013 esse valor se reduziu para 84,2%. O ensino a distância, por sua vez, aumentou sua participação no total de matrículas de 1,4% para 15,8% no mesmo período. (INSTITUTO NACIONAL..., 2015, p. 219)

O documento aborda a participação no total das matrículas, porém, ao olharmos separadamente e especificamente o crescimento de matrículas por modalidade, a EaD, na Educação Superior privada, passou de 35.494 matrículas, em 2004, para 999.087 matrículas, em 2013, no ano de implantação do PNE (2014/2024). Houve, portanto, uma variação de 2.714% em dez anos (INSTITUTO NACIONAL..., 2015), demonstrando o potencial de crescimento da EaD, o que esboçava a evidente contribuição para os números propostos pelo PNE.

Todavia, ao analisarmos o Relatório do Segundo Ciclo de Monitoramento das Metas do PNE de 2018, atentando-nos aos dados históricos desse monitoramento, constatamos que a TBM ainda permanecia longe das metas traçadas no PNE (2014/2024), inclusive, apresentando queda a partir de 2017 (INSTITUTO NACIONAL..., 2018b). Se, em 2016, a TBM, na graduação, registrava 36%, em 2017, essa taxa passou para 34,6%, o que demonstra que nem a EaD com seu crescimento substancial foi capaz de atender às expectativas traçadas no PNE.

Os PNE, tanto o de 2001-2010, quanto o atual, 2014-2024, estão contemplados no recorte temporal de nossa pesquisa. Desse modo, análises como a que propomos, contextualizadas, são importantes, pois, como vimos, são capazes de evidenciar como nossa política educacional - considerando que os PNE são programas instituídos em Lei -, acaba não se consolidando como um programa de Estado, de escolha de uma nação de um povo, de uma sociedade, mas fica à deriva e à mercê de decisões do governo da ocasião.

Portanto, é suscetível a conclusão de que a educação, no Brasil, infelizmente, não é considerada prioridade. Ademais, isso define as escolhas que uma sociedade faz para o seu desenvolvimento no presente, bem como para seu legado, para as novas gerações.

## 4 EaD E SUA EXPANSÃO NO ENSINO SUPERIOR NO BRASIL

O objetivo desta seção é discutir e analisar alguns pontos sobre da legislação educacional brasileira, os quais, sob a justificativa e motivação de democratizar a Educação Superior, acabaram por definir os parâmetros e os meios mais flexíveis para a expansão dos atuais conglomerados educacionais privados de educação, que, no período de interesse de nossa pesquisa, firmaram-se como os grandes consolidadores da atual EaD.

Também trazemos, nesta seção, considerações acerca dos modos pelos quais tal flexibilização contribuiu com a consolidação da EaD como uma modalidade de educação. Para isso, buscamos confrontar algumas abordagens e visões que prevalecem acerca da Educação Superior, as quais catalisam influência sobre as experiências e os interesses de um determinado grupo, em um determinado contexto sociocultural e histórico.

Para iniciarmos as discussões, consideramos que a compreensão das influências do contexto histórico sobre as conformações legais da EaD é de importância primária, ainda mais tendo em conta os avanços, a influência e as transformações possibilitados pelos meios de comunicação e de tecnologia na época pesquisada. Conforme Lévy (2011, p. 113), as TICs introduziram “um novo dispositivo de comunicação” no complexo chamado de “coletividades desterritorializadas”<sup>30</sup>, uma “comunicação todos-todos”, confrontando o modelo clássico de comunicação “relacionamento um-todos”. O modelo “todos-todos” trata da comunicação “[...] na internet, dos *chats* (BBS)<sup>31</sup>, das conferências ou fóruns eletrônicos, dos sistemas para o trabalho ou a aprendizagem cooperativos, nos *groupwares*, nos mundos virtuais [...]” (LÉVY, 2011, p. 113).

Não diferente às outras esferas sociais, a educação também foi atraída por tais facilidades e inovações tecnológicas, as quais demonstravam ser possível o encurtamento de espaços e a ampliação do raio de abrangência comunicacional, por exemplo. As TICs e as facilidades apresentadas com seus usos acabaram tornando-se as justificativas para o surgimento de uma nova modalidade de educação, diversa da educação presencial.

---

<sup>30</sup> Não há uma conceituação direta para essa colocação do autor, mas, utilizando de suas próprias definições, podemos entender que se trata de casos como a *Internet: Word Wide Web* onde “Milhões de pessoas e de instituições no mundo trabalham na construção e na disposição do imenso hipertexto” (LÉVY, 2011, p. 47). É como se fosse um “[...] tapete de sentido tecido por milhões de pessoas e devolvido sempre ao tear. “uma paisagem de significações que emergem da atividade coletiva [...]” (LÉVY 2011, p. 114). Foi a partir dessas definições que acolhemos a categoria “coletividades desterritorializadas”.

<sup>31</sup> “*Chat*: serviço oferecido na comunicação que permite a participação simultânea, através de um texto ou mesmo voz, de diversos usuários em uma mesma conversa ou debate” (LÉVY, 2011, p. 113).

Entretanto, como nos esclarece Lévy (2011), é preciso frisar que as mudanças de meios de comunicação e de tecnologia alteram não somente o procedimento e a técnica, mas, também, as “ecologias cognitivas”. Em outros termos, a tecnologia, além de ser um importante fator de mediação nas relações sociais, transformando os métodos produtivos, ressignificando as relações entre os indivíduos e suas formas de experiência no mundo, é, também, potencialmente, transformadora dos processos educacionais, formais, não formais e informais, os quais, através da aplicação técnica de novas metodologias de virtualização do conhecimento, influenciam e transformam as práticas dos indivíduos.

No que tange à concepção de formas de virtualização da modalidade educacional, Lévy (2011, p. 20) explica que: “A imaginação, a memória, o conhecimento, a religião são vetores de virtualização que nos fizeram abandonar a presença muito antes da informatização e das redes digitais.”. Portanto, ao retomarmos, em nossas discussões, a virtualização, não estamos, necessariamente, tratando de inovação em tecnologias de informação e comunicação, mas de uma maneira de ser mais dinâmica, uma direção escolhida, a qual pode muito bem ser acolhida pelas formas, modelos e metodologias educacionais. Vejamos o exemplo que nos apresenta o autor:

O trabalhador clássico tinha sua mesa de trabalho. Em troca, o participante da empresa virtual compartilha um certo número de recursos imobiliários, mobiliários e programas com outros empregados. O membro da empresa habitual passava do espaço privado de seu domicílio ao espaço público do lugar de trabalho. Por contraste, o teletrabalhador transforma seu espaço privado em espaço público e vice-versa. Embora o inverso seja geralmente verdadeiro, ele consegue às vezes gerir segundo critérios puramente pessoais uma temporalidade pública. Os limites não são mais dados. Os lugares e tempos se misturam. As fronteiras nítidas dão lugar a uma fractalização das repartições. (LÉVY, 2011, p. 25)

Apesar de o conceito de “virtualização” proposto por Lévy (2011) não se restringir à implementação, nas atividades humanas, das TICs, ele foi assim compreendido quando tomado pelos discursos sobre EaD no Brasil. Deu-se grande destaque, se não atenção exclusiva, ao componente tecnológico. A EaD, desse modo, ficou conhecida por aqui como a modalidade educacional que, através das TICs, possibilitaria a inovação da educação, bem como o avanço e a superação do tradicional.

Esqueceu-se, portanto, nos debates em defesa da EaD, sobretudo, nas políticas públicas educacionais, que há outros importantes elementos a serem considerados, como pontua Feitoza (2012, p. 31), “[...] atrelado ao conhecimento, também o desenvolvimento tecnológico e o

acesso a ele constitui a natureza dos países desenvolvidos e é justamente nessa tríade - educação - conhecimento - desenvolvimento tecnológico que se passam os principais aspectos da EaD”.

Ademais, em que pese toda a argumentação e justificação tecnológica como forma, meio e alcance de uma educação mais acessível e democrática, chamamos atenção ainda para o que nos alerta Velloso (2019, p. 52), para quem é necessário:

[...] evitar uma relação ingênua com a educação a distância, que não pode, de um lado, constituir-se na panaceia para as adversidades contemporâneas, historicamente constituídas, ao mesmo tempo em que não deve ser objeto de execração sob o entendimento simplista de que as tecnologias estariam, por si mesmas, perpetrando a reprodução ou mesmo a transformação indesejada no contexto social.

É nesse sentido que temos o interesse em discutir sobre a construção de planos e implementação de políticas públicas que tiveram, por objetivo, ao menos como consta em suas justificativas, a democratização da Educação Superior.

#### **4.1 Das normas para a expansão das matrículas à transformação da EaD como modalidade de ensino**

A Educação Superior no Brasil possui uma regulamentação densa e complexa, fruto de uma construção histórica do modelo adotado pelo Estado brasileiro. Portanto, para entendermos como a EaD, no período pesquisado, tornou-se uma proposta de possibilidade de expansão do ensino superior, é importante entendermos algumas alterações legais ocorridas tanto do período pesquisado, quanto do período anterior. Intentamos, assim, nos termos de Sguissardi (2008, p. 1000), compreender a “[...] acelerada mercadorização” da educação no Brasil.

Para a compreensão do período pesquisado, inicialmente, é relevante conhecermos alguns movimentos históricos anteriores, dentre eles: a atuação do Banco Mundial. Em seu trabalho que trata do modelo de expansão da Educação Superior no Brasil, Sguissardi (2008) identifica o importante papel que o Banco Mundial assumiu na elaboração das políticas educacionais para o Brasil, o qual apresentou condicionantes para a liberação de financiamentos; dentre elas, há aquela que defende que as universidades de pesquisa não seriam o modelo ideal para países como o Brasil. A proposta desse Banco seria, portanto, a adoção de uma estrutura de instituição de Educação Superior voltada, exclusivamente, para o ensino, a qual acaba por ser adotada pela LDB/1996 e pelos demais decretos regulamentadores da EaD.

Na década de 1990, em especial, durante o período do governo de Fernando Henrique Cardoso (1995/2002), um governo de viés neoliberal<sup>32</sup>, foi sancionado o Decreto nº 2.306, de 19 de agosto de 1997, o qual passou a contemplar, de forma bastante clara, a possibilidade de a IES superior se organizar no modelo mercantilista, visto que, este documento normativo remete à legislação mercantil a submissão de seus atos e funcionamento. Em síntese, com este Decreto, as IES com finalidade lucrativa passariam a ser tratadas como as empresas mercantis. Como prescreve a seguir o art. 7º, vejamos:

Art. 7º As instituições privadas de ensino, classificadas como particulares em sentido estrito, com finalidade lucrativa, ainda que de natureza civil, quando mantidas e administradas por pessoa física, ficam submetidas ao regime da legislação mercantil, quanto aos encargos fiscais, parafiscais e trabalhistas, como se comerciais fossem, equiparados seus mantenedores e administradores ao comerciante em nome individual. (BRASIL, 1997a, não paginado)

Para Sguissardi (2008, p. 1000), este Decreto “[...] reconhecera a educação superior como um bem de serviço comercializável, isto é, como objeto de lucro ou acumulação; uma mercadoria ou a educação-mercadoria, de interesse dos empresários da educação”. Esta afirmação vem ao encontro do que podemos constatar no relatório do Banco Mundial para a Conferência Mundial sobre a Educação Superior, da UNESCO, em 1998. Vejamos o trecho que trata da Educação Superior:

La orientación al mercado de la enseñanza terciaria se debe a la creciente importancia que en casi en todo el mundo han adquirido el capitalismo de mercado y los principios de la economía neoliberal. La enseñanza superior responde a muchas de las condiciones identificadas por Barr como características de un bien privado, que se puede supeditar a las fuerzas del mercado. (JOHNSTONE, 1998, p. 3)

Como pode ser constatado neste documento, considerada a relevância do referido organismo internacional, podemos depreender que havia um claro entendimento de que a ideia sobre a educação como um bem público era discutível. Relacionamos tal constatação às alterações legislativas do Brasil na época, as quais vão na direção de “[...] uma tese que iria certamente respaldar a abertura do mercado educacional de educação superior no Brasil à iniciativa privada ou à livre iniciativa empresarial” (SGUISSARDI, 2008, p. 1000), cabendo ao Estado, através das normatizações, traçar os limites e as condições dessa expansão.

---

<sup>32</sup> Embora Fernando Henrique Cardoso não tenha admitido esse viés como julga Fausto (2015, p. 320), “Contra essa interpretação, lançou-se o próprio FHC. Contra-argumentava que havia uma esquerda moderna e uma esquerda arcaica. [...] a globalização era um fato inescapável: tratava-se de se globalizar ou ser globalizado”.

Apesar de parecer ser um consenso a educação como um direito social, um bem público e, portanto, inegociável, o que a legislação fez foi reconhecer o que já havia há muito ocorrendo: a educação como uma forma de negócio, como um empreendimento empresarial com fins lucrativos. Dessa forma, “[...] as tentativas de impedir a mercantilização da educação por meio de proibições legais mostram-se mais formais do que instrumento efetivo” (OLIVEIRA, 2009, p. 753).

No esteio dessas transformações legislativas, temos ainda a figura do “Centro Universitário”, um tipo de organização acadêmica que corroborou para a expansão privada de ensino superior, instituído durante o governo de Fernando Henrique Cardoso (PSDB), no mandato do Ministro Paulo Renato de Souza. Trata-se, mais especificamente, de uma forma que se situa entre o modelo de Faculdade e o de Universidade, instituído pelo Decreto nº 2.207, de 15 de abril de 1997 (BRASIL, 1997b), sob uma forte pressão pela flexibilização das regras para expansão das IES, como relata o próprio Ministro da época:

Quando assumimos, fomos bombardeados por uma infinidade de pedidos e por que não dizer pressões, para transformar algumas faculdades em universidades. Com que intuito? Dar autonomia para que a expansão ocorresse sem limites preestabelecidos. Em função desse fato, surgiu a necessidade do Provão, como um critério objetivo de qualidade. Assim, procuramos vincular à avaliação todo um sistema automático de expansão. Ou seja, se a instituição fosse bem avaliada, teria permissão para expandir, criar novos cursos. As instituições com avaliação insatisfatória sofriam maior controle, maior supervisão. A ideia foi essa, criar mecanismos automáticos, por isso os centros universitários tinham mais liberdade do que as faculdades isoladas, mas não possuíam tantos requisitos quanto às universidades. Isso sempre vinculado a bons resultados nos processos de avaliação. O sistema de avaliação era complexo, não havia apenas o Provão, havia as visitas às instituições, os relatórios, informações de várias fontes. (SILVA, 2016, p. 4)

Como podemos constatar, a criação dos Centros Universitários já figurava uma forma do setor privado da educação se organizar com mais autonomia e liberdade. Com base no novo Decreto nº 9.235, de 15 de dezembro de 2017, o qual passou a regulamentar as organizações acadêmicas, objetivando à compreensão da importância da construção deste modelo acadêmico de instituição de educação superior, analisamos, de forma sucinta, dois aspectos que configuram uma clara vantagem ofertada às IES privadas com finalidade lucrativa ao optarem pelo modelo de Centro Universitário em relação a uma Universidade (Quadro 2):

**Quadro 2** - Comparativo das exigências para o credenciamento de Centros Universitários e de Universidades

Exigências	Centros Universitários	Universidades
Professores contratados em tempo integral	Um quinto do corpo docente estar contratado em regime de tempo integral (art. 16, I)	Um terço do corpo docente estar contratado em regime de tempo integral (art. 17, I)
Programas de Pós-Graduação <i>Stricto Sensu</i>	Não há exigência para oferta de cursos de mestrado e doutorado	Oferecerem regularmente quatro cursos de mestrado e dois cursos de doutorado reconhecidos pelo Ministério da Educação (art.17, VII)

**Fonte:** Elaborado pelo autor, com base no Decreto nº 9.235/2017 (BRASIL, 2017b)

Chamamos a atenção para o critério distintivo de maior relevância: o tipo de contratação de professores. Enquanto para as Universidades há a exigência de que um terço do corpo docente seja contrato em regime de tempo integral, no Centro Universitário, ela passa a corresponder a um quinto. Para as entidades com fins lucrativos, tais critérios são de importância substancial no que corresponde aos custos gerados e, conseqüentemente, aos seus resultados, visto que o principal investimento de uma IES é em seu corpo docente.

Outro ponto a se destacar é o fato de que, tanto o modelo de Universidade, como o modelo de Centro Universitário poderão solicitar credenciamento de novos campus em outros municípios, desde que dentro de próprio Estado e possuem autonomia para implantar cursos sem autorização prévia do MEC em suas sedes, salvo os cursos de Direito, Medicina, Odontologia, Psicologia e Enfermagem, pois possuem regras específicas para suas implantações. Dessa forma, não fica difícil pressupor qual será a escolha do modelo privado com fins lucrativos.

Isto posto, é perceptível a influência que as decisões normativas, aos poucos, vão exercendo sobre a Educação Superior brasileira no que diz respeito às possibilidades de oferta e à ampliação dos agentes privados neste setor. A título de ilustração, no Censo da Educação de Superior de 1996, 922 IES foram registradas; destas, 741 foram classificadas como instituições particulares. Ainda neste ano, dos 254.401 concluintes do ensino superior, 159.450 eram provenientes das IES classificadas como privadas (INSTITUTO NACIONAL..., 1996).

À vista disso, concomitante ao novo marco da Educação Superior, a nova LDB/1996, as instituições privadas já representavam um protagonismo expressivo; retomando um notável crescimento, como pudemos constatar, no ano de 2005. Neste ano, o Censo registrou 2.165 IES, das quais 1.934 eram particulares. Em menos de dez anos, houve o aumento de 1.193 IES particulares enquanto que, em IES públicas, o aumento, de 1996 a 2005, foi de 50 instituições,

evidenciando o caminho de expansão da educação superior brasileira pelas vias da iniciativa privada.

Ao encontro de tal necessidade de expansão, o próprio PNE (2001/2010) reconhece a necessidade de “[...] uma política de expansão que diminua as desigualdades de oferta existentes entre as diferentes regiões do País” (BRASIL, 2001a, não paginado) e a importância dos Centros Universitários nesse papel, como destacamos a seguir:

Deve-se ressaltar, também, que as instituições não vocacionadas para a pesquisa, mas que praticam ensino de qualidade e, eventualmente, extensão, têm um importante papel a cumprir no sistema de educação superior e sua expansão, devendo exercer inclusive prerrogativas da autonomia. É o caso dos centros universitários. (BRASIL, 2001a, não paginado)

Podemos afirmar, portanto, diante das análises das prescrições normativas realizadas nesta pesquisa, que as IES privadas foram as eleitas pelo Estado brasileiro para atender e ofertar a Educação Superior, abrindo o caminho para o fenômeno que viria movimentar ainda mais este nível de ensino: a EaD.

Como já vimos, a EaD tem seu marco inicial em nossa legislação com o art. 80 da LDB/1996 e foi, inicialmente, regulamentada pelo Decreto nº 2.494, de 10 de fevereiro de 1998, o qual definiu a EaD da seguinte forma:

Art. 1º Educação a distância é uma forma de ensino que possibilita a auto-aprendizagem, 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. (BRASIL, 1998, não paginado)

É importante nós nos atentarmos para as escolhas das expressões presentes neste excerto: “forma de ensino”, “autoaprendizagem”, os “suportes de informação” tendo como veículos “diversos meios de comunicação”. Estas são concepções importantes, pois definem a EaD dentro de limites restritos. Ademais, considerando que as IES podem atuar no modelo mercantil, com mais flexibilização do modelo acadêmico como os Centros Universitários, essa regulamentação e definição conceitual da EaD é o primeiro passo para consolidação da educação como mercadoria (OLIVEIRA, 2009; CARVALHO, 2013; SGUISSARDI, 2008).

Além disso, para definir a EaD como algo diferente do presencial, é necessário deixar claro que não é uma forma de ensino, mas um modelo educacional e é isso que vemos no novo Decreto de 2005, o qual passa a regulamentá-la. O Decreto nº 5.622, de 19 de dezembro de 2005, que revoga o anterior, passa a definir a EaD nos seguintes termos:

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. (BRASIL, 2005a, não paginado)

Nesta nova definição, a EaD passa de “forma de ensino” para “modalidade educacional”. Isso implica a inclusão da relação dos sujeitos do processo educativo (estudantes e professores) com a tecnologia (as TICs e as dimensões espaciais e temporais (“lugares e tempos diversos”), o que, para Arruda (2016), foi um avanço. Entretanto, a nova definição, ao transformar a EaD numa modalidade, inicialmente, excluiu sua possibilidade de também compor o modelo presencial da Educação Superior, de integrar-se a ele, confinando-a a uma concepção muito própria, restritiva e exclusiva, transformando-a, assim, em um produto educacional.

Em 2017, a definição da EaD passa por uma nova configuração. O Decreto nº 9.057, de 25 de maio de 2017, passa a definir a educação a distância com estas considerações:

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. (BRASIL, 2017a, não paginado)

Essa nova definição para a EaD substitui os termos “[...] com estudantes e professores desenvolvendo atividades educativas em lugares ou tempos diversos” (BRASIL, 2005a, não paginado), por “[...] 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” (BRASIL, 2017a, não paginado). Estas são alterações significativas para abarcar o que já vinha ocorrendo na modalidade. A nova definição trouxe mais segurança na utilização de outros profissionais no modelo EaD, como veremos mais adiante.

Entretanto, é importante considerar que, antes deste Decreto ser sancionado, as discussões a respeito dessa nova configuração da EaD já aconteciam no CNE, como podemos

constatar no *Texto orientador para a audiência pública sobre Educação a Distância*, em que a Ata registra o seguinte

Criada pela Câmara de Educação Superior do Conselho Nacional de Educação 2 (CES/CNE), a Comissão de Elaboração das Diretrizes para a Educação Superior a Distância foi constituída pelos conselheiros Luiz Roberto Liza Curi, como presidente, Luiz Fernandes Dourado, como relator, contando ainda com os conselheiros Gilberto Gonçalves Garcia e Sérgio Roberto Kieling Franco, como membros.

A Comissão reuniu-se, pela primeira vez, em 2012, e o presidente, com a participação dos demais membros, estabeleceu as primeiras coordenadas e dinâmicas de funcionamento dos trabalhos. Uma das definições foi a participação de convidados nas reuniões de trabalho, o que se efetivou com pesquisadores e representações (Abed, UAB, Inep, Unirede, Seres).

Dada à complexidade da temática, a Comissão passou a contar com a participação das entidades acadêmicas vinculadas às políticas de formação de professores (Anfope, Anpae, Anped, Cedes e Forumdir), SBPC. As discussões, no âmbito da Comissão, gravitaram em torno da institucionalização da Educação a Distância (EaD), seus limites e potencialidades, concepções norteadoras, indicadores, marcos legais e desafios, considerando, mais recentemente, as metas e estratégias do Plano Nacional de Educação (PNE), aprovado pela Lei nº 13.005/2014, com grande relevo àquelas direcionadas à efetiva expansão da educação superior no decênio 2014-2024. (CONSELHO NACIONAL DE EDUCAÇÃO, 2014, p. 2)

O posicionamento do CNE é claro no sentido de reforçar a concepção da EaD como uma modalidade exclusiva, peculiar, sustentada em “metodologias pedagógicas, gestão e avaliação”. Como destacamos abaixo:

A EaD não deve ser caracterizada como uma metodologia educativa, já que seu escopo é muito mais amplo.

A organização desta modalidade educativa efetiva-se por meio de um tripé, relacionado às suas peculiaridades. Um dos pilares são as diversas metodologias e dinâmicas pedagógicas. Os outros dois pilares são a gestão e a avaliação. Esse tripé articulado institucionalmente, com base na legislação em vigor e parâmetros de qualidade para a educação superior, constituem as diretrizes da proposta formativa da IES e, portanto, base para o seu Plano de Desenvolvimento Institucional, Projeto Pedagógico da Instituição e para o(s) projetos de curso(s).

Segundo essa concepção, a EaD é uma prática social-educativa-dialógica de um trabalho coletivo, de autoria e colaborativo, articulada para o desenvolvimento de uma arquitetura pedagógica e de gestão, integrada ao uso significativo das tecnologias de informação e comunicação, voltada para a formação crítica, autônoma e emancipadora. (CONSELHO NACIONAL DE EDUCAÇÃO, 2014, p. 20)

O CNE, dentro de sua prerrogativa como órgão estatal e fundamental nas diretrizes educacionais brasileiras, elabora, nestes termos colocados acima, a sua visão institucional sobre a EaD, a qual subsidiou, de certa forma, o Decreto nº 9.057, de 25 de maio de 2017.

Nesse novo regramento da EaD, é de fundamental importância o destaque para a exclusão da palavra “professor” como um dos integrantes do processo de ensino e de aprendizagem, como existia na definição anterior. A palavra “professor” foi substituída por “profissionais da educação”, o que denota uma intencionalidade de ampliar as possibilidades e os sujeitos do processo educativo na EaD, abrindo outras possibilidades mais dinâmicas, flexíveis e, provavelmente, menos custosas, para a oferta deste modelo educacional e nesse ponto, destacamos de forma crítica a adaptação e redução da modalidade EaD a um processo de oferta de educação superior de baixo custo, contrariando, a nosso ver a concepção da educação superior como forma de possibilitar ao estudante não somente uma formação de transmissão da técnica, mas de uma formação de competências para uma aprendizagem permanente, para uma condição de expansão das possibilidades não só cognitivas, mas sensoriais, interacionais e culturais, condições estas que potencializem ao estudante uma adaptação, uma autonomia e um protagonismo nesse mundo de tão rápidas transformações.

Conforme Feitoza (2019), ao fazer esta mudança, excluindo do texto a palavra “professor”, substituindo-a por uma expressão mais generalista, de modo a não especificar qual o profissional será o responsável por gerir o espaço-tempo do ensino e da aprendizagem, os prescritores (tais como governos, leis, instituições, chefes, colegas, dentre outros) revelam a falta de conhecimento sobre o trabalho do professor e os modos como ele se configura. Na definição do papel da modalidade EaD em questão, o contexto de interação educativa no formato a distância é concebido como mais amplo e diverso; abrindo, inclusive, a possibilidade de outros agentes atuarem nesta intermediação com o aluno, como no caso do “tutor”, o qual, segundo Velloso (2019), é um sujeito neste processo sem definição conceitual clara de seu papel. Vejamos:

[...] o tutor virtual, como profissional da EaD enfrenta ainda o grande desafio de ter o seu papel (re) conhecido e valorizado no cenário educacional ainda (e das políticas educacionais), o que repele em larga medida a possibilidade de seu reconhecimento no contexto educacional, das políticas e empreendimentos educacionais, públicos ou privados, concorrendo fortemente para a perpetuação do processo de precarização da sua atividade tutorial no contexto do trabalho docente. (CONSELHO NACIONAL DE EDUCAÇÃO, 2014, p. 28)

Estes profissionais da educação possuem enorme responsabilidade sob o aspecto pedagógico, como ressalta Velloso (2019, p. 57):

A tutoria em EaD necessita de capacidade por parte do tutor, de modo a realizar seu trabalho de forma efetiva, garantindo a qualidade do processo de ensino e aprendizagem. Afinal, desse profissional é exigida a mobilização de conhecimentos e capacidades indispensáveis à realização de processos formativos a distância.

O CNE em seu texto orientativo para as diretrizes da EaD expressa sobre o tutor nestes termos:

No contexto da EaD, os tutores desempenham importante papel no processo educacional e, especialmente, na mediação didático-pedagógica do ensino e aprendizagem. Dependendo do formato dos cursos oferecidos na modalidade EaD, as atribuições do tutor podem variar um pouco, mas, de forma geral, os tutores participam ativamente da prática pedagógica, já que estão em contato direto com os estudantes, mediando o uso de materiais e recursos didáticos idealizados e elaborados pelos docentes responsáveis pelos cursos e programas. (CONSELHO NACIONAL DE EDUCAÇÃO, 2014, p. 28)

Como pode ser visto, a figura do tutor, mesmo para o CNE, ainda não tem uma clareza absoluta. Vejamos mais um trecho que busca esclarecer um pouco mais sobre o papel deste sujeito na EaD:

O tutor presencial ou a distância atende os estudantes nos polos de apoio presencial, em horários pré-estabelecidos, sob gestão do coordenador do polo. Para exercer suas funções, é importante que conheça o projeto pedagógico do curso, o material didático e os conteúdos sob sua responsabilidade, a fim de auxiliar os estudantes no desenvolvimento de suas atividades individuais e em grupo.

É sua atribuição, também, fomentar o hábito da pesquisa, e auxiliar os estudantes quanto ao uso das tecnologias disponíveis. O tutor participa de momentos presenciais obrigatórios, tais como, aplicação de avaliações, realização de aulas práticas em laboratórios e estágios supervisionados, deve comunicar-se de forma permanente com os estudantes e com a equipe pedagógica do curso (docentes, coordenadores).

Os tutores oportunizam, ainda, a interatividade entre todos os participantes do processo de ensino e aprendizagem a distância, atuando como colaboradores, mediadores, integradores e incentivadores deste processo. Para tanto, devem ter formação específica e qualificada para atuar na educação superior, já que o domínio do conteúdo e de práticas pedagógicas é imprescindível para o exercício de suas funções, que devem ser condizentes com o previsto no PPC. (CONSELHO NACIONAL DE EDUCAÇÃO, 2014, p. 29)

No Parecer CNE/CES nº 564/2015, homologado e publicado em 10 de março de 2016, a definição do tutor é definida nos seguintes termos:

Entende-se por tutor da instituição, na modalidade EaD, todo profissional de nível superior, a ela vinculado, que atue na área de conhecimento de sua formação, como suporte às atividades dos professores e na mediação pedagógica juntos a estudantes na modalidade de EaD. (CONSELHO NACIONAL DE EDUCAÇÃO, 2016, não paginado)

Podemos constatar, diante das variadas definições que aqui expomos, que a função de tutor é bastante ampla, diversificada, controversa, sujeita a questionamentos quanto ao seu enquadramento funcional dentro do processo. A EaD, deste modo, conforma uma nova abordagem da relação de ensino e de aprendizagem, revelando o que conclui Feitoza (2012, p. 57), “[...] os processos de reconfiguração do trabalho do professor e os conflitos observados a partir deles estão, necessariamente, condicionados às transformações culturais, sociais e econômicas delineadas em um dado contexto histórico”.

Entendemos que essa nova e última definição conceitual da EaD permitiu, de forma mais ampla, a atuação desse novo sujeito, o tutor. Porém, neste modelo educacional em que os papéis de professor e tutor ainda não estão totalmente definidos, encontramos as resistências e os conflitos. Afirmamos isso com base em algumas ações judiciais, movidas por diversos profissionais, os quais, enquadrados na categoria de tutor, foram reconhecidos como docentes. Esta relação, portanto, nem sempre está tão clara e pacífica. Vejamos:

DIFERENÇAS SALARIAIS. TUTOR. ENQUADRAMENTO COMO PROFESSOR. Reconhecido que o reclamante efetivamente exercia atividades inerentes ao magistério, são devidas as diferenças salariais pela aplicação do salário normativo da categoria. Recurso da reclamada a que se nega provimento. (BRASIL, 2016a, não paginado)

PROFESSOR-TUTOR PRESENCIAL. PROFESSOR. ENQUADRAMENTO. DIFERENÇAS SALARIAIS PELA APLICAÇÃO DO SALÁRIO NORMATIVO DA CATEGORIA. Restando comprovado que a autora, no exercício da função de Professora-Tutora Presencial, efetivamente exercia atividades inerentes ao magistério, a ela devem ser aplicadas as normas coletivas da categoria profissional dos professores, inclusive no tocante ao piso salarial. (BRASIL, 2016b, não paginado)

Como se observa, restou incontroverso que o Reclamante atuou como professor na instituição educacional, aplicando e corrigindo provas, participando de reuniões e cursos, atuando no contato direto com estudantes e estagiários, no suporte às dúvidas, devendo seguir o projeto pedagógico da

Faculdade, dentre outras funções inerentes a um típico docente. (BRASIL, 2016c, não paginado)

Portanto, “[...] parece ser muito tênue a fronteira entre o trabalho do tutor e do professor” (ALONSO, 2010, p. 1330), levando-nos a um exercício de ressignificação do trabalho docente. Vale ressaltar que a percepção da existência de indefinições quanto às reais atribuições deste profissional não se restringe apenas aos contextos da educação a distância; segundo Feitoza (2012), este é um fenômeno social que impulsiona um “sentimento de desprofissionalização do professor”. Vejamos o que nos fala a autora a respeito:

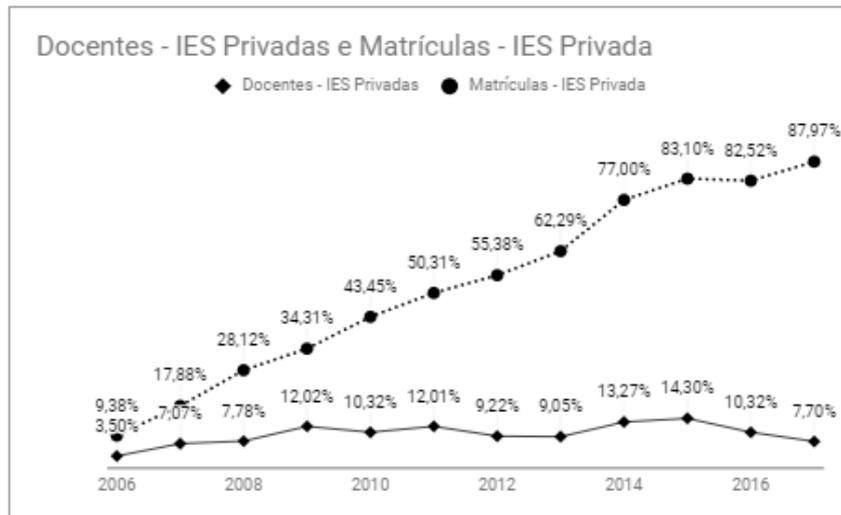
Muito embora o sentimento seja ocasionado por uma situação recentemente instaurada é necessário salientar que ele não é novo no que tange os caminhos da profissão professor. Isso porque, desde a instauração de novas políticas públicas, o trabalho docente foi modificado a fim de atender às novas demandas sociais e o perfil multifuncional de professor que passou a ser exigido já despontou o sentimento de desprofissionalização. (FEITOZA, 2012, p. 22)

Tais fatos podem ser considerados como registros de mudanças sociais, as quais são induzidas e aproveitadas pelas inovações tecnológicas, bem como pelos interesses econômicos. Nesse sentido, o “[...] registro histórico não acusa simplesmente uma mudança tecnológica neutra e inevitável, mas também a exploração e a resistência à exploração, e que os valores resistem a ser perdidos bem como a ser ganhos” (THOMPSON, 1998, p. 301).

As mudanças, portanto, nunca passam incólumes de resistências e pressões e, por isso, nunca serão neutras. E é nessa direção que compreendemos que a EaD, no formato atual, também foi o resultado de um processo consolidado, ao longo do tempo, por inúmeros movimentos e forças, os quais, aos poucos, foram moldando e se formatando dentro de uma determinada concepção de ensino superior privado.

Mas devemos perguntar: quais seriam os interesses nessa distinção entre os papéis no processo educativo? A quem interessa essa distinção? Para auxiliar numa possível resposta, trazemos abaixo uma análise das variações do número de docentes no ensino superior em relação ao número de matrículas no período de 2005 a 2017. Vejamos a Figura 3:

**Figura 3** - Taxa de crescimento acumulado a partir do ano de 2005: número de matrícula/número de docentes<sup>33</sup>



**Fonte:** Elaborado pelo autor, com base no INEP (2005, 2006, 2007, 2008, 2009, 2010, 2011, 2012, 2013, 2014, 2015, 2016, 2017)

O que estes dados evidenciam, tomando como base o ano de 2005, é que o aumento nas matrículas nas IES privadas (presencial e EaD), neste período, chegou próximo a 88%, enquanto o aumento no número de docentes não chegou a 8%, no mesmo período.

Ao trazermos estes dados para a discussão, não estamos defendendo que o crescimento na contratação de docentes deveria acompanhar proporcionalmente o aumento das matrículas. Todavia há de considerar que eles são evidências de que, neste período, houve alterações no modelo de atuação das IES. Acreditamos, assim, que essa relação contrastante entre o crescimento de contratação e das matrículas possa ter sido decorrente de inúmeros fatores que requerem uma análise mais profunda e detalhada<sup>34</sup>, dentre eles o impacto da EaD neste período, visto que sua forma organizativa pressupõe um modelo de Educação Superior muito particular, específico e diferente para o professor.

Ainda no que corresponde às mudanças na organização do trabalho educacional motivadas pelo fortalecimento da EaD, vale lembrar as transformações dos tipos de atividades. Um inúmero campo de novas atividades acompanha estas mudanças, como, por exemplo, a necessidade de remodelação de materiais didáticos pedagógicos, a criação e reestruturação de ambiente virtual de aprendizagem (AVA), a já citada tutoria, a curadoria de conteúdo, as

<sup>33</sup> Taxa acumulado ano =  $((n. \text{ do ano} / n. \text{ do ano de 2005}) - 1) * 100$ . Este gráfico traz a taxa acumulada de crescimento anual dos números de matrículas e docentes sempre a partir dos números do ano de 2005, com o objetivo de demonstrar como a partir de 2005 estes números foram se comportando anualmente, ou seja, 2005 é a base da análise.

<sup>34</sup> Pensamos em retomar esta questão em pesquisas futuras.

inúmeras pesquisas e investimentos em marketing, além de outras atividades, as quais, indiretamente, são afetadas por essa modalidade educativa.

O professor, diante desse contexto, passa a ser desafiado e, em algumas situações, obrigado a conceber de outro modo seu próprio trabalho, gerando o que Feitoza (2012, p. 54) trata como “[...] crise docente”. Assim, considerando que o docente é o indivíduo central da proposta de ensino, a análise do impacto da EaD e suas consequências é fundamental para compreendermos para onde e por onde a Educação Superior no Brasil se encaminha.

Voltando ao questionamento anterior, a distinção e divisão da atividade entre os “profissionais da educação”, como define o Decreto, tende a uma ação que visa à redução de custos do processo, uma vez que, na maioria das vezes, o tutor é enquadrado como técnico administrativo, num plano de carreira específico e diferente do docente, onde, normalmente aplica-se uma remuneração inferior, ou quando não, condições diversas do enquadramento docente. Vejamos partes de alguns documentos que tratam das preocupações com os custos, por parte das IES lucrativas, no caso, a parte do *release* de resultados do 4º trimestre do ano de 2010, da Kroton Educacional<sup>35</sup>, quando da incorporação do Grupo IUNI<sup>36</sup> ao conglomerado:

#### IMPACTOS DA INTEGRAÇÃO KROTON - IUNI

Entre a data da conclusão da aquisição do IUNI (março de 2010) e julho de 2010, foi conduzido um projeto de integração das duas empresas. A partir de agosto de 2010, a operação passou a ser gerida de forma totalmente integrada. Os principais eventos advindos dessa integração foram: (i) a diminuição do quadro em 1.079 funcionários, dos quais 449 eram professores e 630 eram funcionários técnico-administrativos; (ii) a unificação do Projeto Pedagógico e das matrizes curriculares de todos os cursos de graduação de Ensino Superior; e (iii) a redução significativa de custos e despesas nas unidades de Ensino Superior e no Corporativo. (KROTON EDUCACIONAL, 2011, p. 3)

A mesma justificativa encontramos no *release* de resultados do 4º trimestre de 2017 da Estácio Participações S.A.<sup>37</sup>, onde relata que:

Otimização dos processos na gestão do custo docente: Com o objetivo de melhorar a eficiência de suas operações, sem afetar a qualidade do serviço

<sup>35</sup> “A Kroton Educacional é uma das maiores organizações educacionais privadas do Brasil e do mundo, com uma trajetória de mais de 45 anos na prestação de serviços no Ensino Básico e de mais de 10 anos no Ensino Superior. Em 2010, a Kroton adquiriu o Grupo IUNI Educacional, instituição que também atuava na graduação e pós-graduação presencial” (KROTON EDUCACIONAL, 2019, não paginado).

<sup>36</sup> IUNI Educacional, instituição que oferece programas de graduação e pós-graduação sob as marcas Universidade de Cuiabá (UNIC), União Metropolitana de Educação e Cultura (UNIME) e Faculdade Metropolitana de Anápolis (FAMA). Adquirida pela Kroton Educacional em 2010.

<sup>37</sup> Estácio é um dos maiores grupos do setor educacional do Brasil. No ensino presencial, atua em 23 estados e no Distrito Federal, totalizando cerca de 90 Unidades. Já no Ensino a Distância, atua praticamente em todo o Brasil por meio de mais de 600 polos de EaD (ESTÁCIO, [201-]).

prestado aos alunos, a Estácio implementou, ao longo de 2017, diversas medidas para melhorar a produtividade do seu corpo docente. Estas iniciativas permitiram um aumento de 4,5% na média de alunos por turma no segmento presencial e de 124% no segmento EaD. (ESTÁCIO PARTICIPAÇÕES, 2018, p. 3)

É evidente que as inovações legais e regulamentares são produtos dos mais variados interesses, e das mais variadas disputas que resultam numa nova configuração do cenário da Educação Superior; a qual, de certo modo, vem ao encontro das grandes corporações de ensino superior. Estas possuem grande capacidade financeira, enorme capilaridade no país com seus polos, podendo, assim, obter um grande ganho de escala na oferta dessa modalidade, dificultando enormemente a competição para as demais, menores, ou até mesmo grandes, mas que possuem uma proposta diferente de educação, voltada, em grande parte, para o ensino, mas também para a pesquisa e a extensão, como no caso das Universidades sem fins lucrativos, filantrópicas e comunitárias.

O próprio Ministro da Educação do governo de Fernando Henrique Cardoso deixa claro a forma como as políticas públicas para a Educação Superior foram direcionadas à época. Vejamos um trecho de sua fala:

A educação como um serviço que se presta tem um custo. Ou a sociedade paga em conjunto ou as pessoas têm de pagar. As federais não são gratuitas. Alguém paga, alguém arca com o custo. O que aconteceu no mundo, nos últimos anos, foi que a educação se transformou num valor. Para mantê-lo ou aumentá-lo, é preciso estudar permanentemente. Então, o que você chamou de mercado de educação é infinito. Por isso, surgiu o interesse dos capitais, dos grupos, dos fundos de investimento pela educação. Ela é um mercado infinito. Sempre se precisará dela. Não há limites, nesse momento, e sua trajetória é contínua. No passado era diferente. Há 25, 30 anos, ficava-se nos bancos escolares até certa idade. Depois, a formação seria aplicada durante toda a vida. Se um cidadão, por exemplo, chegasse aos 20 anos analfabeto, ele seria analfabeto para o resto de sua vida. O mesmo exemplo se aplica aos que tinham o primário [ensino fundamental], ou um diploma universitário. Hoje é diferente, qualquer pessoa precisa atualizar-se permanentemente. Precisa fazer curso, treinamento, enfim, aperfeiçoar-se. Por que existem as universidades corporativas, ou melhor, o que é uma universidade corporativa? É justamente a promoção, pela empresa, de oportunidades para a atualização, aperfeiçoamento de seus funcionários. Isso vale para as questões específicas de sua profissão e para as questões de formação mais geral. Por isso, atraiu o interesse de grupos, de fundos de investimento. Eles investem tentando obter algum tipo de retorno econômico. Não vejo nisso nenhum problema! Há uma demanda crescente e infinita, há o investimento desses grupos e, conseqüentemente, há um retorno. (SILVA, 2016, p. 7)

Tal fala do ex-Ministro da Educação reforça, mais uma vez, o entendimento e a concepção sobre o modelo de política educacional do período em que se normatizou o modelo

mercantil de educação, insistindo no modelo acadêmico do Centro Universitário, o qual é favorável à flexibilidade e à expansão de vagas, com seus cursos a um custo mais adequado de operação. Essa concepção é que prevaleceu no período pesquisado, culminou na estrutura atual do cenário da Educação Superior e foi fundamental na construção da concepção atual da EaD.

#### **4.2 A crise do modelo presencial e a crise do financiamento estudantil. A vez da EaD?**

Como já tratamos anteriormente, a busca pela democratização do acesso à educação superior consistiu em uma das metas perseguidas pelos diferentes PNEs; entretanto, por diferentes motivos, ela não se concretizou. Uma das estratégias identificadas para este fim foram as investidas para a expansão da Educação Superior, as quais corresponderam à oferta de vagas nas IES privadas, tendo em vista o estímulo através de créditos para o financiamento estudantil. O programa de financiamento mais conhecido foi o FIES, criado em 2001 pela Lei nº 10.260, de 12 de julho de 2001 (BRASIL, 2001b). Outra iniciativa foi o Programa Universidade para Todos (PROUNI), instituído pela Lei nº 11.096, de 13 de janeiro de 2005 (BRASIL, 2005b). Estes programas de incentivo fizeram parte do PNE 2014/2024, Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014. Abaixo encontramos algumas descrições da parte que trata do financiamento e do crédito para a Educação Superior:

[...] expandir o financiamento estudantil por meio do Fundo de Financiamento Estudantil - FIES, de que trata a Lei nº 10.260, de 12 de julho de 2001, com a constituição de fundo garantidor do financiamento, de forma a dispensar progressivamente a exigência de fiador;  
ampliar, no âmbito do Fundo de Financiamento ao Estudante do Ensino Superior - FIES, de que trata a Lei nº 10.260, de 12 de julho de 2001, e do Programa Universidade para Todos - PROUNI, de que trata a Lei nº 11.096, de 13 de janeiro de 2005, os benefícios destinados à concessão de financiamento a estudantes regularmente matriculados em cursos superiores presenciais ou a distância, com avaliação positiva, de acordo com regulamentação própria, nos processos conduzidos pelo Ministério da Educação. (BRASIL, 2014, não paginado)

Com relação ao FIES, embora tenha sido criado em 2001, foi em 2007, através da Lei nº 11.552/2007, que houve uma importante alteração para a facilitação do acesso ao financiamento estudantil, ampliando a possibilidade de financiamento para até 100% da mensalidade, considerando que antes era de 50%.

As alterações no programa foram de fundamental importância para as IES privadas, como identificado em uma notícia veiculada pelo Sindicato das Entidades Mantenedoras de

Estabelecimentos de Ensino Superior no Estado de São Paulo (SEMESP), o qual, conforme informado, contribui para aprovação das emendas sugeridas na referida Lei. Segue o comentário da Entidade sobre o caso:

No último dia 20 de novembro, o presidente da República Luiz Inácio Lula da Silva sancionou a Lei nº 11.552/2007, que altera a Lei nº 10.260/2001 e que dispõe sobre o Fies (Fundo de Financiamento ao Estudante do Ensino Superior). O SEMESP propôs diversas emendas durante a tramitação, contribuindo para a aprovação da lei. (SINDICATO DAS ENTIDADES MANTENEDORAS DE ESTABELECIMENTOS DE ENSINO SUPERIOR NO ESTADO DE SÃO PAULO, 2007, não paginado)

Conquanto, este financiamento somente passa a ser relevante como política de incentivo e de expansão em 2010, após mudanças em suas regras, as quais facilitaram a inclusão de um número maior de estudantes de baixa renda, como bem detalha o diagnóstico do Ministério da Fazenda:

[...] o financiamento ao estudante do Fies é um empréstimo da União, por meio de instituição bancária (Banco do Brasil ou Caixa Econômica Federal), garantido pelo FGEDUC. Este fundo tem natureza privada, é de propriedade integral da União, [...] O FGEDUC atua como devedor solidário e reduz o risco de crédito dos estudantes, o que permite a concessão de crédito sem a apresentação de um fiador para estudantes com renda familiar per capita de até 1,5 salários mínimos. (MINISTÉRIO DA FAZENDA, 2017, p. 7)

Como podemos constatar a partir das colocações acima, o FIES, após 2009, com a criação do Fundo de Garantia de Operações de Crédito Educativo (FGEDUC), passou a ser um financiamento público para os estudantes de baixa renda, ampliando, assim, o alcance do público potencial para a Educação Superior. Isso também pode ser constatado quantitativamente, pois, em 2009, foram celebrados 33 mil contratos pelo FIES; em 2010, esse número passa para 76 mil, chegando, em 2014, em 733 mil contratos fechados pelo FIES (MINISTÉRIO DA FAZENDA, 2017).

O relatório do Ministério da Fazenda (2017) também chama a atenção para o fato de que, no período de 2009 a 2015, na rede privada, foram registradas mais de um milhão de matrículas. Ademais, o FIES concede, no mesmo período, o financiamento a 2,2 milhões de estudantes. Isso demonstra que grande parte dos contratos, nesse período, foram celebrados por estudantes que já cursavam o ensino superior, representando, para o patrimônio público, um saldo de R\$ 61,9 bilhões em 2016 (MINISTÉRIO DA FAZENDA, 2017).

Todavia, se, de um lado, o FIES proporcionou uma relevante medida para o acesso ao ensino superior, sustentado sob a premissa de democratização do acesso à Educação Superior; de outro lado, também foi muito positivo para as IES, as quais tinham condição de ofertar suas vagas para um público maior de estudantes. Em outras palavras, houve a ampliação de um mercado que fora financiado por recursos públicos, com baixíssimo risco de inadimplência, como ressalta Gilioli (2017, p. 219):

Muitas instituições de ensino superior privadas, em função das condições favoráveis do financiamento estudantil, acabaram por se encontrar em uma situação de “Fiesdependência”, contando com grande parte de suas matrículas vinculadas a beneficiários do fundo. Do ponto de vista administrativo e financeiro, foi um excelente negócio para as IES, pois os repasses governamentais permitiram às mantenedoras uma redução drástica da inadimplência dos estudantes e garantiram em proporções expressivas a sustentabilidade econômico-financeira das mantenedoras. No entanto, desde a crise do Fies de 2015 e com os atrasos dos repasses em cerca de três meses no segundo semestre de 2016, a “Fiesdependência” revelou-se problemática para as IES.

Importante frisar que a preocupação com a qualidade das IES somente foi levada em consideração quando a proporção do programa passou a ser uma preocupação, como podemos ver nas colocações abaixo:

[...] o gigantismo do financiamento estudantil mostrou claramente seus limites nas crises de 2015 e de 2016. O direcionamento dos repasses do FNDE só levou em conta a qualidade das IES privadas quando foi necessário reduzir, em 2015, o quantitativo de novos contratos a serem oferecidos, nunca tendo sido a qualidade, antes disso, uma preocupação central no que se refere à execução do programa. (GILIOLI, 2017, p. 218)

As restrições para o programa FIES começam, portanto, no final de 2014, quando o governo, dentre outras medidas, delimita o reajuste das mensalidades para os alunos financiados por ele. Isso gerou, por conseguinte, uma enorme movimentação das entidades associativas educacionais privadas, dentre elas: associações, federações, conselho de Reitores e sindicatos da categoria como constatamos no ofício nº 03/2015 - DPDC/SENACON/MJ. De tal documento, dirigido ao Ministério da Justiça e à Diretoria de Gestão do Fundo de Benefícios do FNDEP/MEC, destacamos alguns pontos mais importantes para entendermos o posicionamento dessas entidades frente às restrições impostas ao FIES:

01. Embora o aprimoramento do FIES seja um dos temas dentre os objetivos institucionais do Grupo de Trabalho, a reunião se resumiu a tratar do teto de

reajuste de 6,41% sobre a semestralidade praticada em 2014 para alunos do FIES.

02. Ao final da Reunião, foi solicitado por parte do FNDE o posicionamento formal das Entidades quanto a: (i) aceitar o percentual de 6,41% como teto para o reajuste da semestralidade; (ii) orientar as IES a não cobrarem a diferença entre o valor da semestralidade escolar e o montante efetivamente financiado pelo FNDE;

03. Em função do pedido de posicionamento formal das Entidades, cabe registrar que quaisquer acordos celebrados entre tais Entidades, o FNDE e o Ministério da Justiça fixando valor limite de reajuste da semestralidade escolar para alunos FIES fere o princípio da livre concorrência previsto no art. 1º da Constituição Federal, além, dentre outros, do princípio da legalidade, por completa ausência de previsão legal neste sentido.

04. Acresça-se que a Constituição Federal, em seu artigo 174, determina que o Estado, na qualidade de agente normativo e regulador da atividade econômica, exercerá a função de planejamento de forma indicativa para o segmento privado e comunitário, razão pela qual o controle de preços por via indireta, através da fixação de limite máximo de percentual para o reajuste das mensalidades escolares, é inconstitucional.

05. Ademais, sujeitar as Instituições a um teto de mensalidade escolar financiada pelo FIES proibindo-as de cobrar do discente a diferença entre o valor financiado e o 3 valor integral da mensalidade é nitidamente um tabelamento de preços, prática não validada por nosso ordenamento jurídico. Notem que a prática torna-se ilegal na medida em que o artigo 4º, § 4º da Lei 10.260/01 veda tratamento diferenciado entre o valor da mensalidade/semestralidade escolar para o aluno pagante e o não pagante, ou seja, optante pelo FIES.

[...]

08. Com efeito, as Entidades não concordam com a proposta de se criar um limitador de índice de reajuste aplicável a todas as Instituições, indistintamente, bem como não orientaria estabelecer valores de anuidades ou índices de reajustes, por considerar absolutamente ilegal e inconstitucional. (ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DAS MANTENEDORAS DAS FACULDADES et al., 2015, p. 3-4)

19. Portanto, ratificamos o entendimento expresso no início deste documento, no sentido de que qualquer acordo entre as Entidades, o MEC, o FNDE e o Ministério da Justiça fixando valor limite de reajuste da semestralidade escolar para alunos FIES fere o princípio da livre concorrência previsto no art. 1º da Constituição Federal e, dentre outros princípios, a própria legalidade e a autonomia financeira das Instituições.

20. Ainda é importante ressaltar que o ensino é livre à iniciativa privada e que as universidades gozam de autonomia didático-científica, administrativa e de gestão financeira e patrimonial, nos termos do art. 207 cumulado com o art. 209, ambos da Constituição Federal, sendo que a interferência do FNDE em quaisquer direitos constitucionais elencados é considerada afronta à própria Constituição Federal. (ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DAS MANTENEDORAS DAS FACULDADES et al., 2015, p. 13-14)

Tal restrição ao financiamento acaba sendo mais ampla e definitiva com a aprovação da Lei nº 13.366, de 1º de dezembro de 2016, a qual limitou, de forma bastante significativa, o acesso a essa modalidade de crédito, gerando grandes debates sobre a continuidade e a

importância deste programa (BRASIL, 2016d). O posicionamento da Associação Brasileira de Mantenedoras de Ensino Superior (ABMES) em 15 de julho de 2016, em seu *site*, evidencia tal fenômeno:

A entidade espera que esta medida seja passageira até que se implemente um novo programa em 2017– chamado FIES Turbo – que será sustentável, conforme anunciou o ministro Mendonça Filho hoje em coletiva de imprensa. Apesar do inegável impacto que a nova medida provisória causará às instituições de ensino superior, especialmente aquelas que mais dependem do FIES, a ABMES ressalta a importância da manutenção do programa nesse momento de crise econômica pela qual passa o País, acreditando que todas as partes envolvidas devem zelar pela continuidade do FIES. Para isso, a Associação se coloca à disposição para colaborar com o Governo Federal no sentido de minimizar os prejuízos e buscar novas soluções que não inviabilizem o FIES e aumentem ainda mais o custo de tão importante programa. (ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE MANTENEDORAS DE ENSINO SUPERIOR, 2016, não paginado)

A mesma entidade representativa, através de seu presidente em exercício, também discorreu a respeito das restrições ao FIES:

Em coletiva realizada nesta quinta-feira (29), em São Paulo/SP, o presidente da **Associação Brasileira de Mantenedoras de Ensino Superior (ABMES)**<sup>38</sup>, Janguê Diniz<sup>39</sup>, apresentou dados que revelam que, em 2018, o Fundo de Financiamento Estudantil (Fies) registrou seu pior desempenho desde 2010, quando o programa adotou o modelo atual. Segundo a entidade, apesar da promessa de incluir 310 mil novos alunos em 2018, pouco mais de 81 mil contratos foram efetivados, ou seja, pouco mais de 26% da meta. Nem as 100 mil vagas na modalidade governamental, com juro zero, foram preenchidas devido ao alto grau de exigências das atuais regras. (ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE MANTENEDORAS DE ENSINO SUPERIOR, 2018, não paginado, grifo do autor)

No discurso de abertura do 10º Congresso Brasileiro da Educação Superior Particular (CBESP) promovido pela ABMES, na cidade de Gramado, no estado do Rio Grande do Sul,

---

<sup>38</sup> “A história da Associação Brasileira de Mantenedores de Ensino Superior (ABMES) teve início na década de 1980, graças ao esforço de um grupo de dirigentes que decidiu criar uma associação para representar nacionalmente a categoria e lutar pelos legítimos direitos do setor privado garantidos na Constituição Federal de 1988. Há 37 anos, a ABMES busca atender as expectativas de seu quadro de associados e marca presença no cenário nacional por meio de uma contribuição decisiva nas discussões dos grandes temas pertinentes ao desenvolvimento da educação superior, com destaque para o papel do ensino superior particular.” (ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE MANTENEDORAS DE ENSINO SUPERIOR, [201-], não paginado).

<sup>39</sup> Presidente da ABMES de 2016 a 2019. É fundador e presidente do grupo Ser Educacional, “[...] uma das maiores empresas voltadas para o ensino superior do Brasil, sendo o maior grupo de ensino da região Nordeste. Desde 2013, a instituição criada por Janguê tem suas ações negociadas na bolsa de valores.” (SUNO RESEARCH, [201-], não paginado).

em 25 de maio de 2017, o então presidente da entidade representativa traz a seguinte informação:

[...] caros amigos, é auspicioso rememorar que o Plano Nacional de Educação, Lei Federal, estabelece como uma das metas para os índices de escolaridade dos brasileiros que o país alcance, até 2024, a casa de, pelo menos, 33% de sua população entre 18 e 24 anos matriculada no ensino superior, haja vista que até o momento possui apenas cerca de 17%. Uma demonstração clara da necessidade de expansão das vagas existentes e mais investimentos, principalmente em programas de bolsas de estudos e financiamentos estudantis.

[...] ABMES realizou em abril do presente ano uma pesquisa intitulada: “O processo decisório para o acesso à educação superior”, na qual foram entrevistadas 1.200 pessoas de várias capitais brasileiras, dentre alunos do ensino médio, pais e estudantes egressos do ensino médio. Os resultados mostraram uma estarrecedora realidade, embora conhecida por todos nós, que a motivação financeira é a principal barreira que impede esses jovens de conquistarem o diploma e a desejada profissão com a consequente ascensão profissional para que consigam transformar seus sonhos em realidade...Com efeito, a pesquisa revela que o aspecto financeiro é crucial na decisão de fazer um curso superior. (DINIZ, 2017, p. 2-3)

Esta alteração, no mais importante programa de financiamento da Educação Superior, foi um marco importante para o reordenamento das IES privadas, em especial, dos grandes grupos educacionais, os quais passaram, mais do que nunca, a focar em uma nova forma de reduzir os impactos, visando outras opções e meios para ajustar suas ofertas a um público agora desassistido, ou limitado de um financiamento educativo. Constatamos o movimento de tais medidas reparadoras e reorganizadoras na mensagem da administração da Estácio Participações S.A., mantenedora do Grupo Estácio, o qual, em 2015, possuía mais de 500 mil alunos matriculados, sendo 133 mil nos cursos EaD. Vejamos a parte do relatório de resultados de 2015 que evidencia a dificuldade com o FIES:

[...] tínhamos algumas convicções que ao longo do ano se provaram legítimas, mas que já naquele momento nos davam a segurança que precisávamos com relação à nossa capacidade de seguir adiante, entre as quais podemos destacar:  
[...]

Uma estratégia de diversificação para novos negócios e também para o EAD que vem sendo executada com muita disciplina desde 2012, e que poderia nos ajudar a transpor as dificuldades do nosso principal negócio, a Graduação Presencial, duramente atingida pela crise e pelos problemas com o FIES. (ESTÁCIO PARTICIPAÇÕES, 2016, p. 3)

Este grande grupo de educação, no relatório de 2014, já se demonstrava preocupado com os rumos do FIES, como destacamos em um trecho do relatório da administração de 2014:

Já o FIES é uma política pública e, como tal, pode mudar ao sabor das prioridades da vez, como vem acontecendo recentemente no Brasil. Por isso, ambos os drivers devem ser vistos como um “meio”, e não um “fim”, na estratégia da Estácio. (ESTÁCIO PARTICIPAÇÕES, 2015, p. 3)

E, diante das incertezas e dos evidentes riscos que já se desenhavam para o FIES, a administração da companhia informa aos seus investidores o seguinte:

Vale também destacar a nossa preocupação em gerir bem os riscos da Companhia, o que tem nos levado à diversificação dos nossos negócios para reduzir a dependência da graduação presencial, primeiramente com movimentos firmes na construção de uma operação de EAD com presença nacional [...] (ESTÁCIO PARTICIPAÇÕES, 2015, p. 3)

Outra gigante da educação, a Kroton, mantenedora de diversas IES, dentre elas a Anhanguera Educacional, que em 2014 já registrava mais de 980 mil estudantes matriculados, sendo mais de 500 mil na EAD, também informa aos seus acionistas as novas condições, diante do novo cenário imposto pela redução do acesso aos recursos do FIES, como vemos abaixo:

As ações que estamos tomando buscam mitigar, e em alguns casos neutralizar, os efeitos das novas regras do FIES em diversas frentes de atuação. [...] E sabemos que é possível fazer esses ajustes de forma responsável, assegurando a manutenção da qualidade de ensino e dos projetos de crescimento de médio e longo prazo, como os projetos *greenfields*, de novos polos de EAD e de novos cursos em unidades atuais. (KROTON EDUCACIONAL, 2015, p. 2)

Para termos uma noção mais clara da representação grandiosa do FIES na manutenção dos grandes grupos educacionais, destacamos alguns dados reportados pelos acionistas em seus relatórios, os quais são referentes ao encerramento dos demonstrativos contábeis de 2017, quando o programa governamental, mesmo em fase de declínio, apresentava números expressivos.

Na Kroton, no final de 2017, os alunos com financiamento pelo FIES representavam 38% do total de seus mais de 383 mil alunos do modelo presencial. Em outros termos, mais de 144 mil alunos eram financiados pelo FIES, o que permitiu uma receita líquida, em 2017, de mais de dois bilhões de reais para o grupo (KROTON EDUCACIONAL, 2018). Já a outra gigante do setor em termos de alunos e resultados financeiros, a Estácio, informa, em seu relatório de 2017, um total de 314 mil alunos matriculados na modalidade presencial, dos quais 92 mil contavam com o FIES, mais de 29% do seu alunado da modalidade presencial, e uma

receita líquida, com este financiamento, de mais de um bilhão de reais (ESTÁCIO PARTICIPAÇÕES, 2018). São números que demonstram a importância do FIES para o chamado “mercado educacional”, pois mais de 35% das receitas desses grupos eram provenientes de uma política pública de financiamento, com recursos públicos e de baixíssimo risco para as instituições. Utilizando o jargão do mercado, esse impulso público, de certa forma, “alavancou” a expansão e a consolidação destas grandes corporações educacionais.

Porém, como vimos, após 2014, com as grandes alterações na regulamentação do FIES, bem como com uma maior restrição a esse financiamento com a Lei nº 13.366, de 1º de dezembro de 2016, já no governo de Michel Temer<sup>40</sup> (MDB), um novo cenário se desenha para a Educação Superior. A restrição de recursos como FIES e o acirramento da concorrência induzem a um movimento mais centrado e focado em direção à flexibilização das normas da EaD, o modelo que poderia suprir, com preços baixos, a expansão das matrículas, compensando, em partes, as perdas no modelo presencial.

Como exemplo do movimento em direção da EaD, podemos citar o que ocorreu em 31 de dezembro de 2018, no apagar das luzes do governo de Michel Temer, quando foi editada a portaria nº 1.428 de 28 de dezembro de 2018. Esta amplia a possibilidade de incluir disciplinas a distância nos atuais 20% da carga horária total dos cursos de graduação, chegando aos possíveis 40%. Em outros termos, os cursos que atenderem aos critérios estabelecidos pela citada portaria poderão ter 40% do seu conteúdo programático a distância. Esta portaria inaugura, portanto, o que se denomina, informalmente, como a modalidade híbrida dos cursos de graduação, excetuando os cursos da área de saúde e engenharias, os quais poderão, em um futuro próximo, também aderir a este formato.

Outra limitação diz respeito aos chamados critérios qualitativos, mensurados pelos indicadores de qualidade informados pelo MEC, são eles: conceito institucional (CI) da IES igual ou superior a 4, curso correspondente na modalidade a distância com conceito de curso (CC) mínimo de 4 e o curso presencial, no qual pretende-se implantar essa categoria também com nota mínima de (CC) de 4.

Se, por um lado, essa medida se justifica pela maior flexibilidade curricular, de disponibilidade e autonomia para os alunos, por outro, ela também pode ser analisada como uma oportunidade para adequação dos custos das IES. Isso representa para os grandes grupos educacionais, os chamados consolidadores da Educação Superior brasileira - os quais já estão

---

<sup>40</sup> Michel Temer assumiu definitivamente a Presidência da República em 31 de agosto de 2016, após o Senado Federal aprovar o processo de impeachment e afastar a presidente Dilma Rousseff do cargo. Ficou no cargo até 31 de dezembro de 2018.

estruturados para os cursos de EaD puros e que podem, por isso, atender aos requisitos legais - a possibilidade de obtenção de um ganho de escala significativa também nos cursos presenciais.

Todos esses movimentos até o momento desvelados são importantes para termos uma contextualização dos embates, das motivações e dos interesses que circundam a Educação Superior, os quais têm como mote a democratização do acesso, ou, em outra perspectiva, a massificação quase que irrestrita.

Embora a visão defendida seja bastante crítica, há que se reconhecer que a EaD vem ao encontro da proposta de maior acesso à Educação Superior, todavia os modos de implementação desta modalidade educacional no Brasil, a nosso ver, evidenciam mais nossa fragilidade na elaboração de políticas públicas do que nossos méritos.

Assim defendemos, uma vez que o movimento histórico de expansão da EaD parece ser mais justificado por uma questão de renda e desigualdade social; como demonstrado no levantamento realizado pelo IBGE, através da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) Contínua nos anos de 2016 e 2017. Os resultados desta investigação registram um rendimento médio real domiciliar *per capita* no Brasil de R\$ 1.271,00 em 2017, e R\$ 1.285,00 em 2016 (INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA, 2016, 2017)<sup>41</sup>. Se analisarmos por região, os números são mais estarrecedores, pois as Regiões Norte e Nordeste apresentaram os menores valores (R\$ 810,00 e R\$ 808,00), enquanto a Região Sul, o maior (R\$ 1.567,00).

Esses são dados que evidenciam as condições econômicas da nossa sociedade e, portanto, as possibilidades financeiras de acesso à Educação Superior através do pagamento de mensalidade. Diante disso, como atingir as metas do PNE de 50% de matrículas brutas na Educação Superior, sem uma educação pública, ou sem um subsídio público? Esta é uma questão inquietante, principalmente, para nós, educadores e pesquisadores, pois desnuda a ideia disseminada e regulamentada de uma educação transformada em “mercadoria”, como descreve Oliveira (2009, p. 753):

[...] a educação transformou-se em mercadoria? Recorrendo a uma definição de mercadoria apresentada em Bottomore (1988, p. 266), pode-se dizer que “mercadoria” é tudo que possa ser “comprado ou vendido” numa perspectiva de acumulação de capital [...], resta pouca dúvida de que a educação tenha se transformado em importante mercadoria.

---

<sup>41</sup> Notas: 1. Rendimento efetivamente recebido no mês de referência, a preços médios de 2017. 2. Rendimento captado apenas para pessoas ocupadas de 14 anos ou mais de idade.

Para o autor, a “[...] afirmação de que a educação não é uma mercadoria é mais a expressão de um desejo ou de uma bandeira de luta do que algo que se espelha na realidade” (OLIVEIRA, 2009, p. 753), pois, de fato, o que é prescritivo em normas e em excepcionais teses sobre educação, não é o que de fato ocorre na realidade cotidiana do meio educacional.

Ademais, de um ponto de vista marxista, Bottomore (1988, p. 265), explica que “[...] mercadoria é a forma que os produtos tomam quando essa produção é organizada por meio da troca. Nesse sistema, uma vez criados, os produtos são propriedade de agentes particulares que têm o poder de dispor deles transferindo-os a outros agentes”. No caso da educação, Oliveira (2009), Sguissardi (2008) e Carvalho (2013) utilizam o conceito de mercadoria por “analogia e extensão”, como nos informa Bottomore (1988, p. 267) ao tratar de forma semelhante o conceito de capital:

Em economias com mercados financeiros altamente desenvolvidos, o próprio capital se transforma numa “mercadoria”, no sentido de que tem um preço (a taxa de juros) e é trocado num mercado (ver CRÉDITO E CAPITAL FICTÍCIO). Em ambos os casos, o conceito de mercadoria é usado por analogia e extensão, e não no seu sentido primitivo.

Além disso, embora o termo “mercadoria” possa parecer-nos estranho, mesmo quando utilizado por extensão e analogia, o tratamento que é dado à modalidade EaD é o de um produto, pois sua proposta está alinhada aos ditames do Banco Mundial, o qual, já na década de 1990, posicionou-se a respeito da educação não como bem estritamente público, mas como um bem privado, negociável, de oferta limitada e, portanto, precificável. Isso fica ainda mais inteligível no trecho do relatório abaixo:

En primer lugar, la enseñanza superior no se puede tratar como un bien estrictamente público. Esto se debe a sus condiciones de competitividad (oferta limitada), excluibilidad (a menudo se puede obtener a cambio de un precio) y rechazo (no es requerida por todos), características todas ellas que no responden a las de un bien estrictamente público, sino más bien a las de un bien privado. (JOHNSTONE, 1998, p. 3)

Portanto, podemos avaliar que o modelo de expansão da Educação Superior no Brasil segue uma política voltada para a iniciativa privada, “[...] claramente privatista, quantitativa e concentrada em determinadas áreas do conhecimento” (ALONSO, 2010, p. 1325). E a EaD, por sua vez, neste cenário, trata-se de uma proposta para uma nova realidade histórica, em especial para as TICs, vindo ao encontro desse modelo, encaixando-se adequadamente a essa lógica, e, como afirma Oliveira (2009, p. 753), “[...] mesmo se afirmando, inclusive no texto

constitucional brasileiro, que educação é um direito social e um dever do Estado, o mercado avança vorazmente”. A EaD, em especial, assume um volume substancial de matrículas, concentrando-se em poucas IES privadas e lucrativas, o que acirra notadamente, a concorrência com instituições com outros propósitos com relação a educação, em especial as sem fins lucrativos.

Não obstante, apesar de os argumentos expansionistas, privatistas e lucrativos sustentarem a defesa da EaD, eles podem ter contribuído para uma concepção, por vezes, negativa desta modalidade, principalmente, em termos qualitativos, como elucidada Arruda (2016, p. 106), para quem “[...] os argumentos criadores podem ser aqueles que ajudam na materialização da crítica à EaD, na medida em que, em uma dimensão de educação de (e para) a massa, corre-se o risco por um oferta que prima pelo atendimento quantitativo e político, em detrimento da qualidade”.

Nesse sentido, a EaD, nos moldes e conformações pelos quais ela foi trabalhada, torna-se um modelo de forte apelo para o atendimento em massa e, assim, para possibilitar novas formas de acesso à Educação Superior; contudo ela abre uma grande lacuna, inclusive conceitual, sobre o tipo de educação que será ofertada à sociedade, uma vez que induz a uma ação voltada para a eficiência empresarial, com objetivos claros nos ganhos em escala. Em outros termos, a EaD, no Brasil, oferta um produto para as massas, isso é claro para as grandes corporações.

Nossas explanações buscam, dessa forma, além de uma crítica ao modelo privatista e lucrativo predominante nos ideais de oferta da Educação Superior brasileira, em especial a EaD, desvelar o que já constataram, até mesmo, aqueles que analisam as grandes corporações como ativos para investimento financeiro, como os fundos de investimentos. Destacamos, dentre tais constatações, os apontamentos constantes no relatório da empresa de análise financeira e investimentos, *Eleven Financial Research*<sup>42</sup>, o qual foi emitido após a participação no CBESP 2019, em Belo Horizonte, no estado de Minas Gerais:

Alguns grandes grupos entraram com força no ensino EAD e para ganhar escala, não fizeram o investimento necessário em qualidade, e por conta da competição acirrada e cenário desafiador, reduziram cada vez mais o preço das mensalidades. Como consequência de cursos de má qualidade, a evasão dos alunos neste segmento é alta. (ELEVEN FINANCIAL RESEARCH, 2019, p. 3)

---

<sup>42</sup> Apresentação da empresa em seu *site*: “Temos como missão auxiliar investidores locais e estrangeiros a tomarem as melhores decisões de investimento. Produzimos soluções de investimentos com respeito ao patrimônio do cliente, considerando suas características pessoais e ajudando-os a tomar as melhores decisões na hora de investir.” (ELEVEN FINANCIAL RESEARCH, 2019, não paginado).

O mesmo relatório da empresa de análise financeira e investimentos, em seu resumo sobre a visão do referido congresso, relata ainda:

O modelo atual não é sustentável no médio prazo. Vemos grandes instituições, com Kroton e Estácio ainda dependendo substancialmente do crescimento apoiado no modelo atual (e aqui questionado) do EAD, e esse é nosso *flag* de risco para estes cases. A Ser Educacional busca encontrar um equilíbrio da relevância de cada vertical em seu modelo, com alguma condição de adaptar sua expansão no EAD com eventuais preocupações e focos qualitativos. (ELEVEN FINANCIAL RESEARCH, 2019, p. 3)

Juntamente a esta análise, há outro apontamento sobre o cenário da Educação Superior brasileira, o qual constata, no relatório da Squadra Investimentos<sup>43</sup> dirigido aos cotistas dos seus fundos de investimentos, que as IES são “indústria”:

Em nossa última carta, discutimos com maior profundidade seus fundamentos, comentando que a indústria sempre apresentou características de um negócio commodity, em que a maioria das companhias oferta produtos sem diferenciação e de baixa qualidade. Com o enxugamento do FIES, dizíamos que a lógica econômica da indústria deveria retornar, paulatinamente, para o observado até o ano de 2010, época onde as companhias lutavam para manter suas mensalidades estáveis em termos nominais, apresentando retorno sobre o patrimônio abaixo do custo de capital. (SQUADRA INVESTIMENTOS, 2019, p. 9)

Essas são falas e posicionamentos que refletem muito o que ocorreu no período de 2005 a 2017, os quais, para nossa pesquisa, foram determinantes para a compreensão da consolidação do modelo atual da EaD, bem como de sua transformação em um produto condicionado para uma venda, para um público específico e com adequação para um ganho em escala, e como alternativa à falta de financiamento público estudantil.

---

<sup>43</sup> Empresa independente, exclusivamente dedicada a investimentos em ações, fundada em dezembro de 2007 (SQUADRA INVESTIMENTOS, 2019).

## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente trabalho objetivou contribuir com o debate e com as pesquisas sobre a EaD nos seus mais variados aspectos, em especial, com a sua construção histórica, de constituição, consolidação, regulamentação e expansão da educação a distância (EaD) no ensino superior privado brasileiro, no período de 2005-2017. Uma trajetória matizada por tensões, disputas e conflitos de interesses, da qual derivam as condições e conformações dos modelos atuais desta modalidade de ensino.

Para a elaboração desta pesquisa, delimitamos como objetivo geral: analisar a trajetória histórica da constituição e consolidação legal e regulamentar da modalidade EaD, na Educação Superior privada brasileira, durante o período de 2005 a 2017. Definimos como objetivos específicos: identificar as motivações e os conflitos de interesse que engendraram a concepção da EaD vigente até 2017, sua conformação legal e expansão no período pesquisado; bem como analisar as razões que contribuíram para a consolidação da oferta da EaD no setor privado.

Para atender a estes importantes objetivos, nós nos embrenhamos em análises de cunhos quantitativo e qualitativo. Em outros termos, nós analisamos: i. os dados que informam os números de matrículas nessa modalidade de ensino; ii. os números que ilustram a ampliação e a expansão de polos de EaD; iii. também dissertamos sobre o reflexo dessa modalidade sobre o número de docentes no período pesquisado, e iv. avaliamos os dados do último ENADE (2017) referente ao período pesquisado, momento em que pudemos constatar algumas fragilidades qualitativas, as quais contribuíram para um certo preconceito com a modalidade EaD. Nesta empreitada, procuramos, ainda, desvelar o perfil do aluno da EaD, na tentativa de compreendermos as possíveis motivações que levam à escolha desta modalidade por esses sujeitos.

Acreditamos ainda, que nossas investigações contribuem socialmente para a história da educação ao trazer as discussões acerca; dos projetos de governo e de Estado para a Educação Superior no Brasil; dos tipos de sujeito e sociedade por eles almejados, e, finalmente, da colaboração da EaD nessas construções.

Destacamos, primeiramente, que a trajetória histórica da EaD na Educação Superior foi fomentada e marcada pelo argumento de democratização do acesso a este nível de ensino, visto que, conforme os discursos em sua defesa, a porcentagem da sociedade brasileira com diploma universitário é ínfima se comparada a de países vizinhos ou do primeiro mundo.

Nas discussões sobre as estratégias de democratizar o acesso à educação ao longo da história, trouxemos o exemplo do rádio e da televisão, vistos, em épocas passadas, como tecnologias inovadoras, instrumentos de superação de distância, suficientes para ampliar o acesso em massa. Entretanto, como pode ser observado na prática, tais mecanismos serviram também a outros propósitos, como o de controle e fabricação de informações em prol de determinado governo. Além de que, no quesito educação, não sanaram os problemas de acesso a ela, visto que outros maiores, de natureza social, a cerceavam. Tais exemplos demonstram, portanto, como o discurso, por vezes, voltado basicamente para as TICs como promotoras fundamentais da educação a distância, não são suficientes para abarcar toda a complexidade do processo educativo.

Outro ponto trazido na pesquisa diz respeito a algumas experiências históricas com a educação a distância na esfera pública, que demonstra como a educação a distância, em especial a superior que é o nosso objeto de estudo, partiu de propostas, estudos e ensaios no âmbito público, mas, como vimos no decorrer da dissertação, essa educação a distância tornou-se a EaD vigente, apropriada pelas instituições privadas, em especial as de fins lucrativos, reconfigurando toda a proposta e a concepção de um modelo.

No que corresponde às discussões sobre a LDB/1996, identificamos que esta legislação foi crucial para a conformação da EaD em um produto vendido pelas grandes corporações, bem como para sua consolidação no setor privado lucrativo da educação.

No texto da LDB/1996, é possível identificar os conflitos, as tensões e os interesses em torno de uma proposta educacional, de um conceito do que seria a educação nas próximas décadas; pois, se de um lado encontramos uma visão da educação como um direito social, inalienável e, portanto, um bem público, de outro encontramos a visão da educação com uma possibilidade de expansão no formato comercial e privado, como preconizava à época o Banco Mundial. Prevalece na LDB/1996, desse modo, uma visão do “meio termo”, que não expõe um posicionamento claro de seus fins, viabilizando a possibilidade legal para uma educação a distância que viria a ser tratada inclusive nos PNEs futuros.

Além disso, assim como a LDB/1996 não é um documento elaborado e promulgado recentemente, ao contrário, é o resultado de decisões que se estenderam durante a década anterior a ela, é possível considerar que os movimentos de consolidação e concentração da Educação Superior no setor privado lucrativo não foram resultados de propostas, programas e projetos restritos no período de nossa pesquisa, mas de aspirações emergidas em épocas passadas.

Quanto às metas constantes nos PNEs (2001-2010; 2014-2014), por sua vez, como é de se esperar, tendo em vista o estatuto precursor da LDB/1996, figuram a conformação legal subsidiada por diversas motivações e interesses, como no caso da previsão da predominância do setor privado na expansão das matrículas. Isso denota uma escolha clara das opções por onde a Educação Superior deveria caminhar e com quais meios e condições. Ademais, há nas propostas desses documentos normas para a democratização da Educação Superior no Brasil, as quais, mais uma vez, levariam à dominância do setor privado lucrativo, inclusive e sobretudo na EaD.

As intencionalidades mercantis da Educação Superior e da EaD também ficaram evidentes quando abordamos sobre a regulamentação da flexibilização dos modelos acadêmicos das IES em Centros Universitários. Estes possibilitaram mais liberdade de ampliação de cursos, gozando de autonomias próximas de um modelo universitário, sem, todavia, as exigências dos mesmos, logo, com menos custos para sua implantação.

Vemos nestas iniciativas, bem como na análise dos depoimentos do próprio Ministro da Educação da época, um movimento no sentido de conceber a educação como uma forma também lucrativa, de negócio, equiparando, legalmente, as IES com fins lucrativos às empresas mercantis, formalizando, assim, uma prática já usada de fato no meio educacional.

Também com um novo Decreto, no ano de 2005, a Educação Superior a distância torna-se efetivamente a EaD, deixando claro seu estatuto de modalidade de ensino, distinta da presencial, com processos, métodos e meios próprios. Tal ação, assim como as demais mencionadas, foi determinante para transformar a EaD em um modelo adequado para os grandes grupos educacionais privados com finalidade lucrativa.

Outro ponto de conformação legal trazida pelo novo Decreto de 2005 foi ainda a formalização e institucionalização da figura do tutor. Essa nova denominação de trabalho também se somou a uma estratégia da flexibilização, pois possibilitou maior fluidez e adequação em prol da expansão de polos e, conseqüentemente, de matrículas nas diversas regiões do Brasil. Embora a nova regulamentação tenha contemplado essa flexibilidade, como consta no Parecer do CNE, as definições dessa atividade de trabalho ainda não estão totalmente pacificadas, como pudemos constatar nas ações judiciais que trouxemos na pesquisa, as quais discorriam sobre a equiparação dos afazeres dos tutores ao ofício docente.

Independente da discussão delimitativa das atividades de cada profissional, seja professor ou tutor na EaD, como vimos no gráfico constante nesta dissertação, uma realidade já pode ser constatada com a predominância dos grandes grupos de educação privada: a estagnação do contingente docente quando comparado à ampliação das matrículas na Educação

Superior. Embora não seja totalmente adequado tomar este dado como um fator preponderante para entendermos o impacto da EaD na Educação Superior, como uma questão de análise de custos, ele evidencia, como exemplo, um modelo privatista e lucrativo.

Há, desse modo, a necessária discussão sobre uma proposta pedagógica clara, ampla e conceitual sobre a educação superior, onde o papel do profissional docente não deverá ser relegado em detrimento de implementações tecnológicas como um fim em si mesmo, ou como simples adequação de custos. Essa mediação tecnológica, que pressupõe uma formação docente apta a incorporar as novas linguagens trazidas pela TICs, é fundamental para uma interação adequada e basilar na construção do conhecimento.

Face as nossas discussões, entendemos que a pesquisa conseguiu traçar a trajetória histórica da EaD na Educação Superior privada no período de 2005 a 2017, através da análise das diversas legislações que trouxemos, as quais foram confrontadas: com o período e contexto histórico que se deram; com as motivações do Banco Mundial; com as discussões constantes na LDB/1996; com as alterações nas regulamentações sobre a definição da EaD, bem como com as alterações legais mais flexíveis para a EaD após as restrições do FIES. Entendemos, assim, que as razões que explicam os modos como o setor privado, em especial as grandes corporações lucrativas da Educação Superior, apropriaram-se e dominaram a EaD de forma tão efetiva, nem sempre são claras, mas, às vezes, dedutíveis através das entrelinhas das normas e das decisões institucionais.

Portanto, se estamos falando de um setor dominante que tem como finalidade o lucro, sendo o meio de obtê-lo a própria educação, não podemos furta-nos da ideia de que a EaD também foi - nos moldes e nas conformações em que foi estruturada como concepção própria de modalidade educacional - a grande motivadora e impulsionadora da expansão dos grandes grupos educacionais com fins lucrativos, no período pesquisado. Consideramos, então, que é legítima a conclusão de que a EaD é também uma das formas de ampliação e diversificação de possibilidades de lucros, bem como uma estratégia de expansão de mercado na Educação Superior.

Entretanto, enquanto não tivermos de forma objetiva e concreta, a definição do tipo de educação que queremos como sociedade, e a quem vamos beneficiar, indicando de forma prática, direta e aberta os meios para isso, a EaD permanecerá envolta de preconceitos e limitações, bem como possuidora de um estatuto de ferramenta desenfreada de massificação da Educação Superior para um ganho em escala, com a justificativa de democratização à Educação Superior, resultado de propostas dos mais variados agentes públicos que a tempos, na educação, valorizam a forma em detrimento da essência.

Assim sendo, acreditamos ser importante a ressignificação da EaD de suas práticas atuais e de seus usos. Em outras palavras, em vez de fomentarmos o estabelecimento de dicotomias (EaD ou presencial, por exemplo), ou recusarmos suas possibilidades tecnológicas, e seu alcance, seria, a nosso ver, um grande ganho para a educação, almejarmos a conciliação da educação com as TICs, bem como com outras metodologias da educação, as quais podem contribuir e proporcionar uma Educação Superior integral e integrada, viabilizando a emancipação intelectual e profissional dos sujeitos envolvidos, para isso, concluímos que seria fundamental a revogação da EaD como modalidade, e a compreensão da educação superior no conjunto de suas potencialidades, que superem a “marca EaD”, pois não há, a nosso ver, como condicionar a educação em modalidades. Assim sendo, acreditamos ser importante a ressignificação da EaD de suas práticas atuais e de seus usos. Em outras palavras, em vez de fomentarmos o estabelecimento de dicotomias (EaD ou presencial, por exemplo), ou recusarmos suas possibilidades tecnológicas, e seu alcance, seria, a nosso ver, um grande ganho para a educação, almejarmos a conciliação da educação com as TICs, bem como com outras metodologias da educação, as quais podem contribuir e proporcionar uma Educação Superior integral e integrada, viabilizando a emancipação intelectual e profissional dos sujeitos envolvidos, para isso, concluímos que seria fundamental a revogação da EaD como modalidade, e a compreensão da educação superior no conjunto de suas potencialidades, que superem a “marca EaD”, pois não há, a nosso ver, como condicionar a educação em modalidades, pois entendemos que a educação deva ser ampla e irrestrita a modelos e modalidades. Devemos, a nosso ver, conceber uma educação que contemple, possibilite e valorize a mediação, nos mais variados meios, entre os mais variados atores do processo educativo, onde a figura do profissional da educação, não seja reconhecida como um simples custo, mas um bem valioso de um processo pautado por relações culturais, sensoriais, emocionais e técnicas. Somente dentro de um processo de interações humanas e trocas de experiências humanas, podemos formar os seres humanos com capacidades para se adaptarem, e melhorarem esse mundo tão mutável e dinâmico, de rápidas transformações.

Desse modo, ao final, entendemos o presente trabalho também contribuiu para instigar e propor as seguintes discussões a respeito da educação superior : (a) a necessidade de compreensão, por parte das políticas públicas, de que os agentes econômicos do cenário da educação possuem propostas educacionais e forças competitivas econômicas desiguais e, portanto, devem ser tratados de forma equânimes e não iguais; (b) que há necessidade de se conhecer com profundidade todos indivíduos que compõem o contexto da educação superior, considerando suas capacidades, mas também suas limitações e deficiências; (c) definir de forma

objetiva e prática para a sociedade, se a educação é direito social, portanto, requer um investimento social, ou se é um serviço básico, uma mercadoria, que segue a lógica da diferenciação socioeconômica da sociedade; (d) definir para as IES privadas o seu propósito e seu papel na educação superior; (e) por fim, eliminar de forma definitiva a concepção de modalidades de educação superior, ressignificando o verdadeiro papel das TICs no processo educativo como meio e não fim.

Essas são possibilidades para futuras pesquisas que tenham a intenção de contribuir com o enriquecimento conceitual e metodológico da Educação Superior de forma integrada, significativa, mais democrática e apta a preparar os indivíduos para os desafios da vida pessoal e profissional.

## REFERÊNCIAS

- ACADEMIA BRASILEIRA DE LETRAS. Eduardo Portela: biografia. **Academia Brasileira de Letras**, [201-]a. Disponível em: <https://www.academia.org.br/academicos/eduardo-portella/biografia>. Acesso em: 13 ago. 2019.
- ACADEMIA BRASILEIRA DE LETRAS. Darcy Ribeiro: biografia. **Academia Brasileira de Letras**, [201-]b. Disponível em: <https://www.academia.org.br/academicos/darcy-ribeiro/biografia>. Acesso em: 15 set. 2019.
- AGUIAR, Márcia Angela da S. Avaliação do Plano Nacional de Educação 2001-2009: questões para reflexões. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 31, n. 112, p. 707-727, 2010. <https://doi.org/10.1590/S0101-73302010000300004>
- ALONSO, Kátia Morosov. A expansão do ensino superior no Brasil e a EaD: dinâmicas e lugares. **Educação & Sociedade**, v. 31, n. 113, p. 1319-1335, 2010. <https://doi.org/10.1590/S0101-73302010000400014>
- ALVES, José Roberto Moreira. A história da EaD no Brasil. *In*: LITTO, Fredric M.; FORMIGA, Marcos (org.). **Educação a distância: o estado da arte**. São Paulo: Pearson, 2009. v. 1, p. 9-13.
- ARRUDA, Eucídio Pimenta. Políticas públicas em EaD no Brasil: marcas da técnica e lacunas educacionais. **Inclusão Social**, Brasília, DF, v. 10, n. 1, p. 105-118, 2016.
- ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DAS MANTENEDORAS DAS FACULDADES *et al.* [Carta em resposta ao Ofício nº 03/2015 - DPCD/SENACOM/MJ de 31 de março de 2015]. Destinatários: Amaury Martins de Oliveira, Antonio Corrêa Neto. Brasília, DF, 17 abr. 2015. Disponível em: [https://abmes.org.br/arquivos/documentos/Documento\\_MJ\\_e\\_FNDE\\_-\\_posicionamento\\_trava\\_Fies.pdf](https://abmes.org.br/arquivos/documentos/Documento_MJ_e_FNDE_-_posicionamento_trava_Fies.pdf). Acesso em: 24 maio 2020.
- ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE EDUCAÇÃO A DISTÂNCIA. Quem somos. **ABED**, [201-]a. Disponível em: [http://www.abed.org.br/site/pt/institucional/quem\\_somos/](http://www.abed.org.br/site/pt/institucional/quem_somos/). Acesso em: 30 maio 2019.
- ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE EDUCAÇÃO A DISTÂNCIA. Composição: diretoria. **ABED**, [201-]b. Disponível em: <http://www.abed.org.br/site/pt/institucional/composicao/diretoria/>. Acesso em: 16 nov. 2019.
- ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE MANTENEDORAS DE ENSINO SUPERIOR. Nossa história. **ABMES**, [201-]. Disponível em: <https://abmes.org.br/nossa-historia>. Acesso em: 24 maio 2020.
- ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE MANTENEDORAS DE ENSINO SUPERIOR. Posicionamento da ABMES sobre a MP 741, que altera regras do FIES. **ABMES**, 15 jul. 2016. Disponível em: <https://abmes.org.br/nossa-historia>. Acesso em: 24 maio 2020.
- ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE MANTENEDORAS DE ENSINO SUPERIOR. ABMES denuncia pior FIES da história e apresenta proposta de resgate. **ABMES**, 29 nov. 2018. Disponível em: <https://abmes.org.br/nossa-historia>. Acesso em: 21 maio 2020.

AZEVEDO, José Carlos de Almeida. Os primórdios da EaD no ensino superior brasileiro. *In*: LITTO, Fredric M.; FORMIGA, Marcos (org.). **Educação a distância: o estado da arte**. São Paulo: Pearson, 2012. v. 2, p. 2-5.

BAUMAN, Zygmunt. **Modernidade líquida**. Rio de Janeiro: Zahar, 2001.

BOLLMANN, Maria da Graça Nóbrega; AGUIAR, Letícia Carneiro. LDB: projetos em disputa: da tramitação à aprovação em 1996. **Retratos da Escola**, Brasília, DF, v. 10, n. 19, p. 407-428, 2016. <https://doi.org/10.22420/rde.v10i19.703>

BOTTOMORE, Tom (ed.). **Dicionário do pensamento marxista**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1988.

BRASIL. [Constituição de 1988]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, 1988b.

BRASIL. Decreto nº 2.207, de 15 de abril de 1997. Regulamenta, para o Sistema Federal de Ensino, as disposições contidas nos arts. 19, 20, 45, 46 e § 1º, 52, parágrafo único, 54 e 88 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 6 abr. 1997b.

BRASIL. Decreto nº 2.306, de 19 de agosto de 1997. Regulamenta, para o Sistema Federal de Ensino, as disposições contidas no art. 10 da Medida Provisória nº 1.477-39, de 8 de agosto de 1997, e nos arts. 16, 19, 20, 45, 46 e § 1º, 52, parágrafo único, 54 e 88 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 20 ago. 1997a.

BRASIL. Decreto nº 2.494, de 10 fevereiro de 1998. Regulamenta o art. 80 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 11 fev. 1998.

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**, Brasília, DF, 20 dez. 2005.

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. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 26 maio 2017a.

BRASIL. Lei nº 4.117, de 27 de agosto de 1962. Institui o Código Brasileiro de Telecomunicações. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 5 out. 1962.

BRASIL. Lei nº 5.379, de 15 de dezembro de 1967. Provê sobre a alfabetização funcional e a educação continuada a adolescentes e adultos. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 19 dez. 1967.

BRASIL. Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 23 dez. 1996.

BRASIL. Lei nº 10.172, de 9 de janeiro de 2001. Aprova o Plano Nacional de Educação e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 10 jan. 2001a.

BRASIL. Lei nº 10.260, de 12 de julho de 2001. Dispõe sobre o Fundo de Financiamento ao estudante do Ensino Superior e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 13 jul. 2001b.

BRASIL. Lei nº 10.861, de 14 de abril de 2004. Institui o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior - SINAES e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 15 abr. 2004.

BRASIL. Lei nº 11.096, de 13 de janeiro de 2005. Institui o Programa Universidade para Todos - PROUNI, regula a atuação de entidades beneficentes de assistência social no ensino superior; altera a Lei nº 10.891, de 9 de julho de 2004, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 14 jan. 2005b.

BRASIL. Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014. Aprova o Plano Nacional de Educação - PNE e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 26 jun. 2014.

BRASIL. Lei nº 13.366, de 1º de dezembro de 2016. Altera as Leis nos 10.260, de 12 de julho de 2001, que “dispõe sobre o Fundo de Financiamento ao estudante do Ensino Superior e dá outras providências”, para atribuir às instituições de ensino responsabilidade parcial pela remuneração dos agentes operadores do Fundo, e 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que “estabelece as diretrizes e bases da educação nacional”, para vedar a concessão de tutela antecipada que tenha por objeto a autorização para o funcionamento de curso de graduação por instituição de educação superior. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 2 dez. 2016d.

BRASIL. **Projeto de Lei 1258/1988**. Fixa as diretrizes e bases da educação nacional. Autor: Octavio Elisio (PSDB-MG). Apresentação em 28 nov. 1988a.

BRASIL. Tribunal Regional do Trabalho da 4ª Região. **Processo nº 0020657-80.2015.5.04.0751**. Ementa: Diferenças salariais. Tutor. Enquadramento como professor. Relatora: Lais Helena Jaeger Nicotti, 7 de dezembro de 2016a. Disponível em: <https://trt-4.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/431104053/recurso-ordinario-ro-206578020155040751/inteiro-teor-431104074>. Acesso em: 25 mar. 2020.

BRASIL. Tribunal Regional do Trabalho da 4ª Região. **Processo nº 0021006-26.2015.5.04.0382**. Ementa: Professor tutor presencial. Professor. Enquadramento. Diferenças salariais pela aplicação do salário normativo da categoria. Relator: Claudio Antonio Cassou Barbosa, 14 de junho de 2016b. Disponível em: <https://trt-4.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/430513333/recurso-ordinario-ro-210062620155040382/inteiro-teor-430513342>. Acesso em: 25 mar. 2020.

BRASIL. Tribunal Regional do Trabalho da 15ª Região. **Processo nº 0011165-87.2015.5.15.0127**. Ementa: Direito do trabalho. Rescisão do contrato de trabalho. Multa do art. 477, CLT. Pagamento imperfeito. Descabimento. Relatora: Luciane Storel da Silva, 27 de setembro de 2016c. Disponível em: <https://trt-15.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/389435443/recurso-ordinario-trabalhista-ro-111658720155150127-0011165-8720155150127/inteiro-teor-389435450>. Acesso em: 25 mar. 2020.

BRASIL EM NÚMEROS. Rio de Janeiro: IBGE, v. 7, 1999.

BRIGGS, Asa; BURKE, Peter. **Uma história social da mídia**: de Gutenberg à internet. 3. ed. Rio de Janeiro: Zahar, 2016.

BRONCKART, Jean-Paul. **O agir nos discursos**: das concepções teóricas às concepções dos trabalhadores. Campinas: Mercado das Letras, 2008.

CÂMARA DOS DEPUTADOS (Brasil). Nelson Marchezan: biografia. **Câmara dos Deputados**, [200-]. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/deputados/73906/biografia>. Acesso em: 14 set. 2019.

CÂMARA DOS DEPUTADOS (Brasil). Comissão de educação. Histórico. **Câmara dos Deputados**, [201-]. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-permanentes/ce/plano-nacional-de-educacao/historico>. Acesso em: 18 ago. 2019.

CARVALHO, Cristina Helena Almeida de. A mercantilização da educação superior brasileira e as estratégias de mercado das instituições lucrativas. **Revista Brasileira de Educação**, v. 18, n. 54, p. 761-801, 2013. <https://doi.org/10.1590/S1413-24782013000300013>

CENTRO UNIVERSITÁRIO INTERNACIONAL. Comissão Própria de Avaliação. **Relatório gerencial da pesquisa de perfil socioeconômico do corpo discente - 1º semestre 2017**: educação a distância. Curitiba: UNINTER, 2017. Disponível em: [https://www.uninter.com/cpa/wp-content/uploads/2017/04/01.-Relat\\_Gerencial\\_Perfil\\_EAD\\_2017\\_FINAL.pdf](https://www.uninter.com/cpa/wp-content/uploads/2017/04/01.-Relat_Gerencial_Perfil_EAD_2017_FINAL.pdf). Acesso em: 21 abr. 2020.

COMISSÃO DE VALORES IMOBILIÁRIOS. **Fundos de investimento**. Rio de Janeiro: Comissão de Valores Imobiliários, 2014. (Cadernos CVM, 3).

CONSELHO FEDERAL DE EDUCAÇÃO (Brasil). **Parecer CFE nº 431/89**. Consulta sobre alternativas para regulamentação e/ou complementação de estudos do curso de Fisioterapia. Relator: Yugo Okida. Aprovado em 11 maio 1989. Processo nº 23022.000299/88-48.

CONSELHO NACIONAL DE EDUCAÇÃO (Brasil). **Texto orientador para a audiência pública sobre a educação a distância**: diretrizes para a EaD na educação superior. Brasília, DF: CNE, 2014. Versão preliminar. Audiência pública em 7 nov. 2014.

CONSELHO NACIONAL DE EDUCAÇÃO (Brasil). Parecer CNE/CES nº 564/2015. Diretrizes e Normas Nacionais para a oferta de Programas e Cursos de Educação Superior na Modalidade a Distância. Relator: Luiz Fernandes Dourado. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 10 mar. 2016. Aprovado em 10 dez. 2015. Processo nº 23001.000022/2013-98.

DAVEL, Rogério. [Entrevista]. In: RIVEIRA, Carolina. Menos professores, mais margem: a portaria que muda as faculdades privadas. **Exame**, Negócios, 12 dez. 2019. Disponível em: <https://exame.com/negocios/menos-professores-mais-margem-a-portaria-que-muda-as-faculdades-privadas>. Acesso em: 16 abr. 2020.

DINIZ, Janguiê. Abertura do 10º CBESP: discurso do presidente. *In*: CONGRESSO BRASILEIRO DA EDUCAÇÃO SUPERIOR PARTICULAR, 10., 2017, Gramado. **Anais** [...]. Brasília, DF: Fórum das Entidades Representativas do Ensino Superior Particular, 2017. p. 1-6. Disponível em: [https://abmes.org.br/arquivos/documentos/dicurso\\_cbesp\\_25\\_05.pdf](https://abmes.org.br/arquivos/documentos/dicurso_cbesp_25_05.pdf). Acesso em: 24 maio 2020.

ELEVEN FINANCIAL RESEARCH. Quem somos. **Eleven**, 2019. Disponível em: <https://elevenfinancial.com/quem-somos>. Acesso em: 26 maio 2020.

ELEVEN FINANCIAL RESEARCH. **Relatório de participação no CBESP 2019**. [São Paulo]: Eleven, 2019. Disponível em: <https://elevenfinancial.com/relatorios-gratis>. Acesso em: 26 maio 2020.

ESTÁCIO. História. **Portal Estácio**, [201-]. Disponível em: <https://portal.estacio.br/quem-somos/historia/>. Acesso em: 15 set. 2019.

ESTÁCIO PARTICIPAÇÕES. **Resultados do 4T14 e 2014** [4º trimestre de 2014: emitido em 19 de março de 2015]. Rio de Janeiro: Estácio, 2015.

ESTÁCIO PARTICIPAÇÕES. **Resultados do 4T15 e 2015** [4º trimestre de 2015: emitido em 10 de março de 2016]. Rio de Janeiro: Estácio, 2016.

ESTÁCIO PARTICIPAÇÕES. **Resultados do 4T17 e 2017** [4º trimestre de 2017: emitido em 15 de março de 2018]. Rio de Janeiro: Estácio, 2018.

FAUSTO, Boris. **História concisa do Brasil**. 3. ed. São Paulo: EdUSP, 2015.

FEITOZA, Cláudia de Jesus Abreu. **Trabalho docente em EAD: representações construídas em uma entrevista de instrução ao sócia**. 2012. Dissertação (Mestrado em Educação) - Universidade São Francisco, Itatiba, 2012.

FEITOZA, Cláudia de Jesus Abreu. **O “professor do século XXI” representado em videoaulas de um curso EAD sobre o ensino híbrido**. 2019. Tese (Doutorado em Educação) - Universidade São Francisco, Itatiba, 2019.

GILIOLI, Renato de Sousa Porto. Um balanço do Fies: desafios, perspectivas e metas do PNE. *In*: GOMES, Ana Valeska Amaral (org.). **Plano Nacional de Educação: olhares sobre o andamento das metas**. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, 2017. p. 195-226.

GIOLO, Jaime. Educação a distância: tensões entre o público e privado. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 31, n. 113, p. 1271-1298, 2010. <https://doi.org/10.1590/S0101-73302010000400012>

GOMES, Candido Alberto da Costa. A legislação que trata da EAD. *In*: LITTO, Fredric M.; FORMIGA, Marcos (org.). **Educação a distância: o estado da arte**. São Paulo: Pearson, 2009. v. 1, p. 21-27.

HADDAD, Fernando. Prefácio. *In*: LITTO, Fredric M.; FORMIGA, Marcos (org.). **Educação a distância: o estado da arte**. São Paulo: Pearson, 2009. v. 1, p. xi.

HERMANN, Nadja. **Ética & educação**: outra sensibilidade. Belo Horizonte: Autêntica, 2014. (Temas & educação).

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Pesquisa nacional por amostra de domicílios contínua 2016**: rendimento de todas as fontes. Rio de Janeiro: IBGE, 2016.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Pesquisa nacional por amostra de domicílios contínua 2017**: rendimento de todas as fontes. Rio de Janeiro: IBGE, 2017.

INSTITUTO MONITOR. Quem somos. **Instituto Monitor**, [201-]. Disponível em: <https://www.institutomonitor.com.br/quemsomos>. Acesso em: 9 mar. 2019.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA (Brasil). **Plano Nacional de Educação PNE 2014-2024**: linha de base. Brasília, DF: INEP, 2015.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA (Brasil). **Sinopse estatística da educação superior 1996**. Brasília, DF: INEP, 1996. Disponível em: <http://inep.gov.br/web/guest/sinopses-estatisticas-da-educacao-superior>. Acesso em: 10 mar. 2019.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA (Brasil). **Sinopse estatística da educação superior 2005**. Brasília, DF: INEP, 2005. Disponível em: <http://inep.gov.br/web/guest/sinopses-estatisticas-da-educacao-superior>. Acesso em: 10 mar. 2019.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA (Brasil). **Sinopse estatística da educação superior 2006**. Brasília, DF: INEP, 2006. Disponível em: <http://inep.gov.br/web/guest/sinopses-estatisticas-da-educacao-superior>. Acesso em: 10 mar. 2019.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA (Brasil). **Sinopse estatística da educação superior 2007**. Brasília, DF: INEP, 2007. Disponível em: <http://inep.gov.br/web/guest/sinopses-estatisticas-da-educacao-superior>. Acesso em: 10 mar. 2019.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA (Brasil). **Sinopse estatística da educação superior 2008**. Brasília, DF: INEP, 2008. Disponível em: <http://inep.gov.br/web/guest/sinopses-estatisticas-da-educacao-superior>. Acesso em: 10 mar. 2019.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA (Brasil). **Sinopse estatística da educação superior 2009**. Brasília, DF: INEP, 2009. Disponível em: <http://inep.gov.br/web/guest/sinopses-estatisticas-da-educacao-superior>. Acesso em: 10 mar. 2019.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA (Brasil). **Sinopse estatística da educação superior 2010**. Brasília, DF: INEP,

2010. Disponível em: <http://inep.gov.br/web/guest/sinopses-estatisticas-da-educacao-superior>. Acesso em: 10 mar. 2019.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA (Brasil). **Sinopse estatística da educação superior 2011**. Brasília, DF: INEP, 2011. Disponível em: <http://inep.gov.br/web/guest/sinopses-estatisticas-da-educacao-superior>. Acesso em: 10 mar. 2019.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA (Brasil). **Sinopse estatística da educação superior 2012**. Brasília, DF: INEP, 2012. Disponível em: <http://inep.gov.br/web/guest/sinopses-estatisticas-da-educacao-superior>. Acesso em: 10 mar. 2019.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA (Brasil). **Sinopse estatística da educação superior 2013**. Brasília, DF: INEP, 2013. Disponível em: <http://inep.gov.br/web/guest/sinopses-estatisticas-da-educacao-superior>. Acesso em: 10 mar. 2019.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA (Brasil). **Sinopse estatística da educação superior 2014**. Brasília, DF: INEP, 2014. Disponível em: <http://inep.gov.br/web/guest/sinopses-estatisticas-da-educacao-superior>. Acesso em: 10 mar. 2019.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA (Brasil). **Sinopse estatística da educação superior 2015**. Brasília, DF: INEP, 2015. Disponível em: <http://inep.gov.br/web/guest/sinopses-estatisticas-da-educacao-superior>. Acesso em: 10 mar. 2019.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA (Brasil). **Sinopse estatística da educação superior 2016**. Brasília, DF: INEP, 2016. Disponível em: <http://inep.gov.br/web/guest/sinopses-estatisticas-da-educacao-superior>. Acesso em: 10 mar. 2019.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA (Brasil). **Sinopse estatística da educação superior 2017**. Brasília, DF: INEP, 2017. Disponível em: <http://inep.gov.br/web/guest/sinopses-estatisticas-da-educacao-superior>. Acesso em: 10 mar. 2019.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA (Brasil). **Microdados: ENADE 2017**. Brasília, DF: INEP, 2018a.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA (Brasil). **Relatório do 2º ciclo de monitoramento das metas do Plano Nacional de Educação**. Brasília, DF: INEP, 2018b.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA (Brasil). Exame Nacional de Desempenho dos Estudantes (Enade). **INEP**, 23 ago. 2019. Disponível em: <http://inep.gov.br/web/guest/enade>. Acesso em: 31 ago. 2019.

JOHNSTONE, D. Bruce. **Financiamiento y gestión de la enseñanza superior**: informe sobre los progresos de las reformas en el mundo. Washington, DC: The World Bank, 1998.

KROTON EDUCACIONAL. **Release de resultados 4T10** [4º trimestre de 2010: emitido em 21 de março de 2011]. Belo Horizonte: Kroton Educacional, 2011.

KROTON EDUCACIONAL. **Release de resultados 4T14** [4º trimestre de 2014: emitido em 19 de março de 2015]. Belo Horizonte: Kroton Educacional, 2015.

KROTON EDUCACIONAL. **Release de resultados 4T17** [4º trimestre de 2017: emitido em 16 de março de 2018]. Belo Horizonte: Kroton Educacional, 2018.

KROTON EDUCACIONAL. Perfil corporativo. Sobre a Kroton Educacional. **Kroton**, 2019. Disponível em: <https://www.kroton.com.br/>. Acesso em: 15 set. 2019.

LARROSA, Jorge. **Tremores**: escritos sobre experiência. Belo Horizonte: Autêntica, 2014. (Educação: experiência e sentido).

LE BRETON, David. **Antropologia do corpo**. Petrópolis: Vozes, 2016a.

LE BRETON, David. **Antropologia dos sentidos**. Petrópolis: Vozes, 2016b.

LE GOFF, Jacques. **História e memória**. 4. ed. Campinas: Editora Unicamp, 1996.

LÉVY, Pierre. **O que é o virtual?** 2. ed. São Paulo: Editora 34, 2011.

LISPECTOR, Clarice. **A hora da estrela**. 21. ed. Rio de Janeiro: Francisco Alves, 1993.

LUNA, Francisco Vidal; KLEIN, Herbert S. **História econômica e social do Brasil**: o Brasil desde a república. São Paulo: Saraiva, 2016.

MENDONÇA FILHO, José. [Entrevista]. In: MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO (Brasil). Atualizada legislação que regulamenta Educação a Distância no país. **Portal do MEC**, 26 maio 2017. Última atualização em 29 maio 2017. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/ultimas-noticias/212-educacao-superior-1690610854/49321-mec-atualiza-legislacao-que-regulamenta-educacao-a-distancia-no-pais>. Acesso em: 16 jul. 2019.

MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO (Brasil). e-MEC. [201-]. Disponível em: <http://emec.mec.gov.br/ies>. Acesso em: 31 ago. 2019.

MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO (Brasil). MEC atualiza regulamentação de EaD e amplia a oferta de cursos. **Portal do MEC**, 21 jun. 2017. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/busca-geral/212-noticias/educacao-superior-1690610854/50451-mec-atualiza-regulamentacao-de-EaD-e-amplia-a-oferta-de-cursos>. Acesso em: 16 jul. 2019.

MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO (Brasil). Galeria de ministros. Ministro Eduardo Mattos Portella. **Portal do MEC**, 2018. Disponível em: [http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com\\_content&view=article&id=13486](http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=13486). Acesso em: 13 ago. 2019.

MINISTÉRIO DA FAZENDA (Brasil). **Diagnóstico FIES**. Brasília, DF: Ministério da Fazenda, 2017.

MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES (Brasil). Banco Mundial. **Portal do Itamaraty**, [201-]. Disponível em: <http://www.itamaraty.gov.br/pt-BR/politica-externa/diplomacia-economica-comercial-e-financeira/120-banco-mundial>. Acesso em: 18 ago. 2019.

MORENO, Ana Carolina. Futuros professores: 61% dos calouros de pedagogia ou outra licenciatura estudam a distância. **G1**, Educação, 15 ago. 2019. Disponível em: <https://g1.globo.com/educacao/guia-de-carreiras/noticia/2019/08/15/futuros-professores-61percent-dos-calouros-de-pedagogia-ou-outra-licenciatura-estudam-a-distancia.ghtml>. Acesso em: 16 abr. 2019.

MOURA, Eliel da Silva. A construção da ideia de plano nacional de educação no Brasil: antecedentes históricos e concepções. *In*: REUNIÃO NACIONAL DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM EDUCAÇÃO, 36., 2013, Goiânia. **Anais** [...]. Rio de Janeiro: ANPEd, 2013. Disponível em: [https://anped.org.br/sites/default/files/gt05\\_3246\\_texto.pdf](https://anped.org.br/sites/default/files/gt05_3246_texto.pdf). Acesso em: 05 set. 2019.

NUNES, Ivônio Barros. A história da EaD no mundo. *In*: LITTO, Fredric M.; FORMIGA, Marcos (org.). **Educação a distância: o estado da arte**. São Paulo: Pearson, 2009. v. 1, p. 2-7.

OLIVEIRA, Marcus Aurelio Taborda de. O pensamento de Edward Palmer Thompson como programa para a pesquisa em história da educação: culturas escolares, currículo e educação do corpo. **Revista Brasileira de História da Educação**, Maringá, v. 8, n. 1, p. 147-169, 2008.

OLIVEIRA, Romualdo Portela. A transformação da educação em mercadoria no Brasil. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 30, n. 108, p. 739-760, 2009. <https://doi.org/10.1590/S0101-73302009000300006>

PAIVA, Rodrigo Ribeiro de. **A educação na Constituição Federal de 1988: das escolas comunitárias às Instituições Comunitárias de Educação Superior (ICES) (1988-2014)**. 2019. Dissertação (Mestrado em Educação) - Universidade São Francisco, Itatiba, 2019.

PINHEIRO, Giovani Gonçalves. **Projeto Minerva: rádio educativo no contexto da ditadura militar**. 2016. Dissertação (Mestrado em Educação) - Centro de Educação, Comunicação e Artes, Universidade Estadual do Oeste do Paraná, Cascavel, 2016.

RANIERI, Nina. **Autonomia universitária: as universidades públicas e a Constituição Federal de 1988**. 2. ed. São Paulo: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 2013.

ROMERO, Maria Helena Cicci. **Universidade do ar: em foco a primeira iniciativa de formação de professores secundaristas via rádio no Estado Novo (1941 a 1944)**. 2014. Dissertação (Mestrado em Educação) - Faculdade de Educação, Universidade Federal de Uberlândia, Uberlândia, 2014.

SANTOS, Milton. O tempo nas cidades. **Ciência e Cultura**, v. 54, n. 2, p. 21-22, 2002.

SGUISSARDI, Valdemar. Modelo de expansão da educação superior no Brasil: predomínio privado/mercantil e desafios para a regulação e formação universitária. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 29, n. 105, p. 991-1022, 2008. <https://doi.org/10.1590/S0101-73302008000400004>

SILVA, Everaldo da. Entrevista com Paulo Renato Souza: reflexões sobre a revolução gerenciada. **Educação**, Porto Alegre, v. 39, n. 1, p. 3-10, 2016. <http://dx.doi.org/10.15448/1981-2582.2016.1.21412>

SINDICATO DAS ENTIDADES MANTENEDORAS DE ESTABELECIMENTOS DE ENSINO SUPERIOR NO ESTADO DE SÃO PAULO. Nova lei do FIES é sancionada pelo Presidente Lula. **SEMESP**, Notícias SEMESP, 30 nov. 2007. Disponível em: <https://www.semesp.org.br/noticias/migrado2489/>. Acesso em: 24 maio 2020.

SINDICATO DAS ENTIDADES MANTENEDORAS DE ESTABELECIMENTOS DE ENSINO SUPERIOR NO ESTADO DE SÃO PAULO. **Mapa do ensino superior no Brasil 2019**. São Paulo: SEMESP, 2019.

SOARES, Rodrigo Goyena. **História do Brasil II**: o tempo das repúblicas. São Paulo SP: Saraiva, 2016. (Coleção diplomata).

SOARES, Rossieli. [Entrevista]. INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA (Brasil). Resultados do Enade fomentam política de avaliação especial pela melhoria do ensino superior. **Portal do INEP**, 10 out. 2018a. Disponível em: [http://portal.inep.gov.br/artigo/-/asset\\_publisher/B4AQV9zFY7Bv/content/resultados-do-enade-fomentam-politica-de-avaliacao-especial-pela-melhoria-do-ensino-superior/21206](http://portal.inep.gov.br/artigo/-/asset_publisher/B4AQV9zFY7Bv/content/resultados-do-enade-fomentam-politica-de-avaliacao-especial-pela-melhoria-do-ensino-superior/21206). Acesso em: 31 ago. 2019.

SOARES, Rossieli. [Entrevista]. TOKARNIA, Mariana. Ensino superior a distância é ferramenta de inclusão, defende ministro. **Agência Brasil**, 9 out. 2018b. Disponível em: <https://agenciabrasil.ebc.com.br/educacao/noticia/2018-10/ensino-superior-distancia-e-ferramenta-de-inclusao-defende-ministro>. Acesso em: 17 jul. 2019.

SOUZA, Paulo Renato. [Entrevista]. In: SILVA, Everaldo da. Entrevista com Paulo Renato Souza: reflexões sobre a revolução gerenciada. **Educação**, Porto Alegre, v. 39, n. 1, p. 3-10, 2016. <http://dx.doi.org/10.15448/1981-2582.2016.1.21412>

SQUADRA INVESTIMENTOS. Empresa: perfil. **Squadra Investimentos**, 2019. Disponível em: <http://www.squadrainvest.com/empresa.asp>. Acesso em: 26 maio 2020.

SQUADRA INVESTIMENTOS. [Carta aos cotistas]. Destinatário: Cotistas da Squadra Investimentos. Rio de Janeiro, 26 fev. 2019. Disponível em: <http://www.squadrainvest.com/pdf/carta-2018.pdf>. Acesso em: 26 maio 2020.

SUNO RESEARCH. Janguê Diniz. **Suno Research**, [201-]. Disponível em: <https://www.sunoresearch.com.br/tudo-sobre/janguie-diniz/>. Acesso em: 24 maio 2020.

THOMPSON, Edward Palmer. **A miséria da teoria ou um planetário de erros**: uma crítica ao pensamento de Althusser. Rio de Janeiro: Zahar, 1981.

THOMPSON, Edward Palmer. **Costumes em comum**: estudos sobre a cultura popular tradicional. São Paulo: Companhia das Letras, 1998.

THOMPSON, Edward Palmer. Folclore, antropologia e história social. *In*: NEGRO, Antonio Luigi; SILVA, Sergio (org.). **E. P. Thompson. As peculiaridades dos ingleses e outros artigos**. Campinas: Editora da Unicamp, 2001. p. 227-267.

UNIVERSIDADE FEDERAL DE MATO GROSSO. Ex-reitores. [Augusto Frederico Müller Júnior (1988-1992)]. **UFMT**, [201-]. Disponível em: <https://www.ufmt.br/pagina/ex-reitores-1579616593/1016>. Acesso em: 10 nov. 2019.

UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARÁ. Os reitores da UFPA. [José Seixas Lourenço (1984-1989)]. **UFPA**, [201-]. Disponível em: <http://60anos.ufpa.br/60-anos/reitores>. Acesso em: 10 nov. 2019.

VALENTE, Ivan; ROMANO, Roberto. PNE: Plano Nacional de Educação ou carta de intenção? **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 23, n. 80, p. 96-107, 2002. <https://doi.org/10.1590/S0101-73302002008000007>

VELASQUEZ, Musa Clara; CARDOSO, Elizabeth Dezouart. Eduardo Matos Portela [verbete]. **CPDOC**, Dicionário Histórico-Biográfico Brasileiro, [201-]. Disponível em: <http://www.fgv.br/cpdoc/acervo/dicionarios/verbete-biografico/eduardo-matos-portela>. Acesso em: 10 nov. 2019.

VELLOSO, Ricardo Viana. **O papel do tutor virtual em EaD construído pelas vozes acadêmico-científicas em resumos de teses**. 2019. Tese (Doutorado em Educação) - Universidade São Francisco, Itatiba, 2019.