



UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO  
CENTRO DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS  
FACULDADE DE EDUCAÇÃO  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO

**KELLY CRISTINA DOS ANJOS SANTIAGO**

NOVO MARCO REGULATÓRIO BRASILEIRO PARA A EDUCAÇÃO A DISTÂNCIA  
(EAD): relações entre Estado, Democracia e Mercantilização

RIO DE JANEIRO

2019

Kelly Cristina dos Anjos Santiago

NOVO MARCO REGULATÓRIO BRASILEIRO PARA A EDUCAÇÃO A DISTÂNCIA  
(EAD): relações entre Estado, Democracia e Mercantilização

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Educação da Faculdade de Educação, da Universidade Federal do Rio de Janeiro, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Educação. Área de concentração: Estado, Trabalho-Educação e Movimentos Sociais.

Orientador: Prof. Dr. José Jairo Vieira

Rio de Janeiro

2019

## CIP - Catalogação na Publicação

S194n Santiago, Kelly Cristina dos Anjos  
NOVO MARCO REGULATÓRIO BRASILEIRO PARA A EDUCAÇÃO  
A DISTÂNCIA (EAD): relações entre Estado, Democracia  
e Mercantilização / Kelly Cristina dos Anjos  
Santiago. -- Rio de Janeiro, 2019.  
155 f.

Orientador: JOSÉ JAIRO VIEIRA .  
Dissertação (mestrado) - Universidade Federal do  
Rio de Janeiro, Faculdade de Educação, Programa de  
Pós-Graduação em Educação, 2019.

1. Novo Marco Regulatório. 2. Educação a Distância  
. 3. Ensino Superior . I. VIEIRA , JOSÉ JAIRO,  
orient. II. Título.

Kelly Cristina dos Anjos Santiago

NOVO MARCO REGULATÓRIO BRASILEIRO PARA A EDUCAÇÃO A DISTÂNCIA  
(EAD): relações entre Estado, Democracia e Mercantilização

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Educação da Faculdade de Educação, da Universidade Federal do Rio de Janeiro, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Educação. Área de concentração: Estado, Trabalho-Educação e Movimentos Sociais.

Aprovada em:

Banca Examinadora:

---

Prof.Dr. Jose Jairo Vieira  
(Orientador)

---

Prof.<sup>a</sup> Dra. Carmen Irene Oliveira  
(PPGE/FE-UNIRIO)

---

Prof.<sup>a</sup> Dra. Ana Ivenick  
(Faculdade de Educação - UFRJ)

Dedico essa pesquisa a minha querida e amada mãe Creuza dos Anjos.

Aos Tios Adelson e Fernando, anjos de Deus, cuja missão é auxiliar na caridade aos necessitados e aflitos.

A todos aqueles/aquelas que almejam construir o caminho acadêmico e que muitas vezes são impedidos pela opressão do Capitalismo e têm seus sonhos suprimidos.

## AGRADECIMENTOS

*“O sucesso é a recompensa daqueles que permanecem íntegros e fiéis do início ao fim”  
(Autor Desconhecido).*

Não poderia deixar de começar este espaço destinado aos agradecimentos sem relacionar minhas trajetórias, de vida e acadêmica, que sempre estiveram atreladas uma a outra, e às barreiras vencidas para que eu pudesse alcançar os graus mais elevados.

Quinze anos atrás cheguei ao Rio de Janeiro com um sonho, este tido por grande maioria dos brasileiros que saem do interior do Brasil: a formação acadêmica; Formação esta que até a minha graduação ninguém em toda minha família tinha alcançado! Não foi fácil! Sem apoio da família, em uma cidade grande e estranha a mim, com uma cultura totalmente diversa e muitas dificuldades financeiras, obter o diploma de graduação foi um desafio e tanto, mas eu consegui!

Para uma menina indígena de família humilde, do interior do Amazonas, sem apoio financeiro e sem qualquer apoio governamental que pudesse auxiliar-me nessa caminhada, exceto é claro o apoio de muitos amigos q fiz, foi uma grande vitória!

Mas, por que contentar-se com uma só vitória? Até ali cheguei, mesmo com todas as dificuldades, o meu único caminho só poderia ser adiante!

Mas, o mestrado não é a graduação... prazos, demandas por produção e a competição acadêmica, árdua e até certo ponto solitária, tornaram esta fase da minha caminhada muito mais desafiante do que as anteriores (como deveria ser, verdade seja dita).

Desta forma, seria impossível cumprir esta etapa sem a ajuda de algumas pessoas muito especiais a quem faço questão de agradecer nominalmente:

À minha mãe, por ter me oferecido o que é de mais importante para qualquer pessoa: os valores e construção do meu caráter. Obrigado por todas as orações, mesmo de tão longe.

Ao meu amigo Claudio pelos conselhos, pela irmandade de tantos anos e pelas palavras carinhosas que sempre me deram força, calma e serenidade!

Ao Francisco, ser de luz que o universo colocou em meu caminho; nossa caminhada se define em irmandade e companheirismo, gratidão pela força, pelas orações, por ser porto seguro sempre.

Ao meu orientador Prof. Dr. Jairo Vieira, agradeço muito pela confiança no meu trabalho. A caminhada foi árdua e as demandas foram muitas, afinal, ser pesquisador num país como o Brasil, onde a Educação sofre dia após dia um processo de desvalorização

constante, é um desafio que requer uma boa dose de sentimento pela atividade, de forma que agradeço mais ainda pela sua dedicação para com a produção acadêmica que desenvolvemos nesse período. Caminhamos juntos neste universo da pesquisa científica nos últimos dois anos, e esta caminhada foi fundamental para o meu crescimento, não só como educadora e pesquisadora, mas também como ser humano. Muito obrigada!

Ao Marcos pelos momentos compartilhados e pelas caronas nos retornos para casa, o que tornou meu caminho menos árido, assim, pela irmandade, carinho e dedicação durante o último ano de mestrado com suas valiosas sugestões e ajuda.

A tia Romana, pelo apoio através de palavras edificantes trazidas pelos bons amigos espirituais e pelo colo materno nos momentos de fraqueza.

À amiga Aline, amizade de longa data, mais precisamente da graduação e agora no mestrado, obrigada pelas palavras de motivação, pelo carinho, pelo apoio e pelas contribuições, onde pudemos compartilhar nossas vivências sobre universo da pesquisa acadêmica.

À Érika, amiga/irmã que a minerva (PPGE/UFRJ) me presenteou, só posso ter gratidão pelos momentos de conversas que contribuíram grandemente para com minha pesquisa e para o bom andamento do trabalho. Energias positivas sempre em seu caminhar futura Doutora em Educação.

Aos funcionários da Secretária do Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade Federal do Rio de Janeiro, em especial a funcionária Solange, um ser de luz e paz, trabalhadora incansável, sempre disposta e atenta, que desde o início prestou todo o auxílio possível.

À CAPES pela concessão de bolsa durante a trajetória do mestrado, possibilitando dedicação integral à pesquisa.

A todos que contribuíram de forma direta ou indiretamente para realização deste mestrado.

Esta conquista é nossa!

"Quando o mundo estiver unido na busca do conhecimento e não mais lutando por dinheiro e poder, então nossa sociedade poderá enfim evoluir a um novo nível."

*(George Orwell)*



SANTIAGO, Kelly Cristina dos Anjos. **Novo Marco Regulatório Brasileiro para a Educação a Distância: relações entre Estado, Democracia e Mercantilização.** 155 f. Dissertação (Mestrado em Educação) – Faculdade de Educação, Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2019.

## RESUMO

Esta dissertação trata do Novo Marco Regulatório para Educação a Distância (EaD) e sua relação entre Estado, Democracia e Mercantilização. No Brasil, devido às reformas políticas educacionais que foram sendo implementadas pelo governo federal ao longo dos anos, observa-se a crescente mercantilização da Educação. Compreendendo a Educação Superior neste contexto, o objetivo geral do estudo é analisar o impacto do Novo Marco Regulatório da EaD no Ensino Superior e levantar as mudanças ocorridas na estrutura normativa dessa modalidade de Educação e suas relações com o Estado. Para o alcance do objetivo geral foram elencados os seguintes objetivos específicos: analisar a trajetória da EaD nos períodos que antecedem ao Novo Marco Regulatório; identificar o contexto político no qual se insere essa nova normativa e identificar as concepções acerca da democratização e massificação do ensino superior no país. O caminho teórico-metodológico percorrido para o desenvolvimento desse estudo, de cunho qualitativo e quantitativo (LAKATOS; MARCONI, 2003), foi desenvolvido através de pesquisa bibliográfica, análise documental, legislativa e nas estatísticas pertinentes ao tema, onde buscou-se a resposta para o seguinte questionamento: O Novo Marco Regulatório vem para redemocratizar o acesso à educação, combater a mercantilização e valorizar o trabalho do docente, propiciando uma educação superior de qualidade? Devido à pluralidade do tema, muitos são os autores que dão suporte à pesquisa, destacando-se os pensamentos de Sônia Sampaio (1991-2002-2009), Gilberto Dupas (2003-2005), Max Weber (1994), Adam Smith (1988) e Zygmunt Bauman (1999). A educação brasileira passou por um profundo processo de contrarreforma, configurada pela Lei de Diretrizes e Bases da Educação – LDB de 1996, que embasada no discurso político de democratizar a educação, regulamentou a EaD e deu flexibilidade à educação superior, enfatizando nitidamente a privatização da educação no País, o que culminou na sua mercantilização e transformou um direito em mercadoria à disposição dos consumidores e, conseqüentemente, na precarização do Ensino Superior com reflexos na qualidade do ensino ofertado. Feita essas considerações, a conclusão da pesquisa aponta que a ideia de democratização não se coaduna com a lógica do mercado. O mercado não consegue promover direitos sociais, pelo fato de não ser capaz de gerar igualdades. Com as novas regras flexibilizando a EaD, o processo de expansão no ensino superior (nesta modalidade) tem se intensificado. Assim, o Novo Marco Regulatório serviu apenas como um mecanismo de favorecimento, ainda mais o capital permeando esta área, o que tende a reforçar todas estas mazelas.

**Palavras-chave:** Novo Marco Regulatório para Educação a Distância; Políticas Educacionais; Democratização da educação; Mercantilização; Estado.

SANTIAGO, Kelly Cristina dos Anjos. **New Brazilian Regulatory Mark for Distance Education: relations between State, Democracy and Mercantilization** 155 f. Dissertation (Master in Education) - Faculty of Education, Federal University of the State of Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2019.

## ABSTRACT

This dissertation deals with the New Regulatory Mark for Distance Education (DE) and its relationship between the State, Democracy and Merchandising. In Brazil, due to the educational policy reforms that have been implemented by the federal government over the years, there is a growing commodification of education. Understanding Higher Education in this context, the general objective of the study is to analyze the impact of the New Regulatory Mark of DE in Higher Education and to survey the changes that have occurred in the normative structure of this modality of Education and its relations with the State. To achieve the general objective, the following specific objectives were listed: to analyze the trajectory of DE in the periods preceding the New Regulatory Mark; to identify the political context in which this new normative is inserted; and to identify the conceptions about the democratization and massification of higher education in the country. The theoretical-methodological path followed for the development of this study, of qualitative and quantitative nature (LAKATOS; MARCONI, 2003), was developed through bibliographic research, documental and legislative analysis and in the statistics pertinent to the theme, where was the answer to the following question sought: Does the New Regulatory Mark come to redemocratize access to education, combat commodification and value the work of teachers, providing a quality higher education? Due to the plurality of the theme, many authors support the research, especially the thoughts of Sonia Sampaio (1991-2002-2009), Gilberto Dupas (2003-2005), Max Weber (1994), Adam Smith (1988) and Zygmunt Bauman (1999). The Brazilian education went through a deep process of counter-reform, configured by the Law of Guidelines and Bases of Education - LDB of 1996, which based on the political discourse of democratizing education, regulated EaD and gave flexibility to higher education, clearly emphasizing the privatization of education in the country, which culminated in its commodification and transformed a right into merchandise available to consumers and, consequently, the precarization of higher education with effects on the quality of education offered. Having made these considerations, the conclusion of the research points out that the idea of democratization is not consistent with the logic of the market. The market cannot promote social rights because it is not capable of generating equality. With the new rules making EaD more flexible, the process of expansion in higher education (in this modality) has intensified. Thus, the New Regulatory Mark has served only as a mechanism of favoritism, even more so the capital permeating this area, which tends to reinforce all these ills.

**Keywords:** New Regulatory Mark for Distance Education; Educational policies; Educational democratization; Commodification; State.

## LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 - Distribuição de Teses e Dissertações por Instituições (2013-2017). .....	29
Gráfico 2 - Distribuição de Artigos por Revistas (2013-2017). .....	30
Gráfico 3 - Distribuição dos Trabalhos por ano (2013-2017). .....	30
Gráfico 4 - Distribuição Regional de Teses, Dissertações e Artigos.....	31
Gráfico 5 - Distribuição de Categorias, teses, Dissertações e Artigos. ....	32
Gráfico 6 - Expansão da EaD - Matrículas EaD (2007-2017).....	104
Gráfico 7 - Distribuição das IES por Categoria Administrativa.....	105
Gráfico 8 - Matrículas na Graduação por modalidade. ....	106
Gráfico 9 - Quantitativo de Ingressos, Matrículas e Concluintes (EaD). ....	107
Gráfico 10 - Distribuição de Cursos de Graduação por Modalidade. ....	108
Gráfico 11 - Distribuição de Polos EaD por Categoria Administrativa. ....	109
Gráfico 12 - Distribuição de Polos EaD por Região. ....	110
Gráfico 13 - Distribuição Regional de Polos EaD por Categoria Administrativa.....	111

## LISTA DE QUADROS

Quadro 1 - Lista de pesquisas sobre a Educação a Distância (EaD) no Ensino Superior. ....	25
Quadro 2 - Censo ano 2000 para a EaD. ....	86
Quadro 3 - Decretos para a EaD superior brasileira. ....	89
Quadro 4 - Portarias para a EaD superior. ....	89
Quadro 5 - Conceito Institucional (CI). ....	100
Quadro 6 - Portarias Normativas baixadas pelo MEC (2017 a 2018). ....	100

## **LISTA DE TABELAS**

Tabela 1 - Distribuição das IES por Categoria Administrativa.....	105
Tabela 2 - Matrículas na Graduação por modalidade.....	107

## LISTA DE ABREVIATURA E SIGLAS

- ABED – Associação Brasileira de Educação a Distância
- ABMES – Associação Brasileira de Mantenedoras de Ensino Superior
- ADCT – Ato das Disposições Constitucionais Transitórias
- AVA – Ambiente Virtual de Aprendizagem
- BDTD – Biblioteca Digital Brasileira de Teses e Dissertações
- BIRD – Banco Internacional para a Reconstrução e Desenvolvimento
- BNDES – Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social
- CADE – Conselho Administrativo de Defesa Econômica
- CAPES – Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior
- CDC – Código de Defesa do Consumidor
- CEPAL – Comissão Econômica Para a América Latina e Caribe
- CF/88 – Constituição Federal de 1988
- CFE – Conselho Federal de Educação
- CI – Conceito Institucional
- CNE – Conselho Nacional de Educação
- DCN – Diretrizes Curriculares Nacionais
- DOU – Diário Oficial da União
- EaD – Educação a Distância
- ENADE – Exame Nacional de Desempenho dos Estudantes
- ENEM – Exame Nacional do Ensino Médio
- FHC – Fernando Henrique Cardoso
- FIES – Fundo de Financiamento Estudantil
- FMI – Fundo Monetário Internacional
- GERES – Grupo de Estudos para a Reformulação do Ensino Superior
- IES – Instituição de Ensino Superior
- IESP – Instituições de Ensino Superior Privadas
- IFES – Instituições Federais de Ensino Superior
- INEP – Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira
- IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
- IPES – Instituições Públicas de Ensino Superior
- LDBEN – Lei de Diretrizes Básicas da Educação Nacional
- LDO – Lei de Diretrizes Orçamentárias

LIG – Laboratório de Informática da Graduação

LMS – *Learning Management System*

MARE – Ministério da Administração Federal e da Reforma do Estado

MDB – Movimento Democrático Brasileiro

MEC – Ministério da Educação e Cultura

MROSC – Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil

OS's – Organizações Sociais

OSC's – Organizações da Sociedade Civil

OSCIPS's – Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público

PDE – Plano de Desenvolvimento da Educação

PDI – Plano de Desenvolvimento Institucional

PDRAE – Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado

PIB – Produto Interno Bruto

PNE – Plano Nacional de Educação

PNUD – Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento

PPP – Parceria Público Privada

PROMEDLAC – Projeto Principal de Educação da América Latina e Caribe

PRONATEC - Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego

PROUNI – Programa Universidade para Todos

PT – Partido dos Trabalhadores

REUNI – Reestruturação e Expansão das Universidades Federais

SERES – Secretaria de Regulação e Supervisão da Educação Superior

SINAES – Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior

SISU – Sistema de Seleção Unificada

STF – Supremo Tribunal Federal

TICs – Tecnologias de Informação e Comunicação

UAB – Universidade Aberta do Brasil

UEC – Universidade Estadual do Ceará

UERJ – Universidade Estadual do Rio de Janeiro

UFF – Universidade Federal Fluminense

UFRJ – Universidade Federal do Rio de Janeiro

UFRJ – Universidade Federal do Rio de Janeiro

UNESCO – Organização das Nações Unidas para Educação, a Ciência e a Cultura

UNICEF – Fundo das Nações Unidas para a Infância

## SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	17
1. PERCURSO METODOLÓGICO .....	22
1.1 PRODUÇÃO DE CONHECIMENTO NAS PESQUISAS DE PÓS-GRADUAÇÃO SOBRE A TEMÁTICA (2013-2017).....	22
1.1.1 Estado da Arte .....	23
1.1.2 Mapeamento das Pesquisas .....	25
1.1.3 Análise Preliminar dos Dados .....	28
1.1.4 Expansão, EaD e Mercantilização do Ensino Superior no Brasil .....	32
1.2 CARACTERIZAÇÃO DA PESQUISA E FUNDAMENTAÇÃO .....	47
2 EDUCAÇÃO SUPERIOR NO BRASIL.....	50
2.1 A EDUCAÇÃO SUPERIOR SOB A ÓTICA CONSTITUCIONAL .....	50
2.1.1 Estado Democrático de Direito e Políticas Públicas .....	53
2.2 REFORMA DO ESTADO E OS IMPACTOS NA EDUCAÇÃO SUPERIOR .....	58
2.2.1 Participação do Terceiro Setor e Apoio às IES Privadas .....	68
2.3 LEI DE DIRETRIZES E BASES DA EDUCAÇÃO NACIONAL (LEI N. 9.394/96) .	76
3 EDUCAÇÃO A DISTÂNCIA NO BRASIL .....	81
3.1 TRAJETÓRIA ATÉ O NOVO MARCO REGULATÓRIO DA MODALIDADE.....	81
3.1.1 Período 1995 a 2003 .....	83
3.1.2 Período de 2003 a 2016 .....	87
4 O NOVO MARCO REGULATÓRIO BRASILEIRO PARA A EAD .....	93
4.1 CONTEXTO POLÍTICO .....	93
4.2 MUDANÇAS OPERADAS PELA NOVA NORMATIVA .....	97
4.3 EXPANSÃO DA EAD: UMA ANÁLISE SOBRE OS DADOS (2012-2017).....	102
4.4 DEMOCRATIZAÇÃO OU MASSIFICAÇÃO DO ENSINO SUPERIOR .....	112
4.5 EAD: PRECARIZAÇÃO DO ENSINO SUPERIOR SOB A ÉGIDE DO CAPITAL	116
4.5.1 Perfil do Aluno .....	125
4.5.2 O trabalho do docente: um modelo prático de precarização .....	127
CONCLUSÃO.....	133
ANEXO A .....	150



## INTRODUÇÃO

A presente Dissertação tem por foco a análise do Novo Marco Regulatório da Educação a Distância no Brasil (Decreto 9.057 de 25 de maio de 2017). O objetivo principal deste estudo é analisar o impacto desta legislação no sistema educacional brasileiro, com ênfase no ensino superior, e levantar as mudanças ocorridas na estrutura normativa dessa modalidade de Educação e suas relações com Estado, Democracia e a Mercantilização.

Para o alcance do objetivo principal foram elencados os seguintes objetivos específicos: analisar a trajetória da EaD nos períodos que antecedem ao Novo Marco Regulatório; identificar o contexto político no qual se insere essa nova normativa e identificar as concepções acerca da democratização e massificação do ensino superior no país.

A escolha do objeto se justifica pela importância e centralidade na atualidade das questões relacionadas à Educação a Distância (EaD), em especial, àquelas pautadas na Educação Superior, e os aspectos que compreendem a iniciativa do Estado em trazer a institucionalização do ensino nesta modalidade, perpassando por uma cronologia histórica e que envolve as questões legais dessa modalidade de educação num cenário de desencadeamento e expansão da educação superior brasileira.

Assim, a introdução e contextualização do tema têm por base a análise da conjuntura socioeconômica e política do Brasil, que culminou com as reformas de reconfiguração do papel do Estado e da Educação Superior iniciadas em 1990, e que foram determinantes para delinear os novos rumos da Educação Superior no país.

Essas reformas vieram em resposta à grande crise do Estado dos anos 1980 e à globalização da economia, dois fenômenos que passaram a impor a redefinição das funções do Estado. Neste sentido, a administração pública burocrática foi substituída pela administração gerencial, o Estado deixou de ser provedor de serviços essenciais para ser gestor. Desta forma os serviços que eram regidos pelo direito público, passaram a ser regidos por normas de direito privado.

Com a aprovação da Lei n. 9.394 de 20 de dezembro de 1996, Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB), houve a flexibilização da Educação Superior e a regulamentação da EaD no Brasil, o que favoreceu à expansão da privatização no setor, ocorrendo o fenômeno da mercantilização e a consequente precarização.

O Brasil se intitula um Estado Democrático de Direito, onde se pressupõe a noção de cidadania, não se referindo apenas aos direitos políticos (votar e ser votado), mas em todas as formas de participação do cidadão no âmbito público.

A democracia exige que todos possam, em condições de igualdade, influir na vida estatal. Para tanto deve o Estado, pautado pela justiça social, garantir o desenvolvimento integral das personalidades individuais no âmbito de uma sociedade livre, justa e solidária.

A Constituição Federal de 1988 (CF/88) inclui a educação no rol dos direitos sociais, considerados direitos fundamentais, e como tal têm por objetivo garantir aos indivíduos o exercício e usufruto desses direitos em condições de igualdade, sendo uma obrigação positiva do Estado (*facere*), um “dever” fazer.

Ocorre que, as políticas implementadas para democratizar o acesso ao ensino superior, especialmente por meio da interiorização e expansão de vagas e ofertas de cursos de graduação na rede pública, contrasta com a política pública de aumento da contribuição de recursos financeiros como promoção dessas propostas. Assim, as Instituições de Ensino Superior (IES) privadas estão ocupando os vazios deixados pelo Estado e se consolidando como promotoras de direitos sociais.

A justificativa do estudo reside no fato de que a educação é um dos principais fatores que contribuem para o desenvolvimento do país e a sua ausência, como principal fator da desigualdade social. Portanto, não pode ser vista apenas como um bem pessoal.

Compreendendo o cenário em que se insere a Educação Superior, a análise do impacto da legislação sobre a aplicação prática da modalidade EaD, torna-se ainda mais relevante após a promulgação do Novo Marco Regulatório da Educação a Distância, já que este tem como objetivo principal regular a modalidade de forma unificada no território brasileiro e, por conseguinte, tende a ser a principal base legal de Política Pública no país em relação a modalidade.

Logo, a pesquisa apresenta o seguinte questionamento: O Novo Marco Regulatório da EaD vem para redemocratizar o acesso à educação superior, combater a mercantilização e valorizar o trabalho do docente, propiciando uma educação superior de qualidade?

Tal questionamento vai ao encontro do objetivo geral desta pesquisa, que é analisar o impacto do Novo Marco Regulatório da EaD no sistema educacional brasileiro, com ênfase no ensino superior, e levantar as mudanças ocorridas na estrutura normativa dessa modalidade de Educação e suas relações com Estado, Democracia e a Mercantilização.

A construção da Dissertação deu-se pela influência de minha trajetória acadêmica realizada no curso de Pedagogia da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ) no

período de 2006 a 2011. Durante o percurso, cursei disciplinas voltadas ao processo de formação profissional e tecnológico, o que permitiu compreender a EaD como uma modalidade que reflete as principais transformações na sociedade informacional e seus reflexos na educação, possibilitando uma mudança de paradigma no processo de ensino-aprendizagem mediado pelas Tecnologias de Informação e Comunicação (TICs).

A vivência em um ambiente de ensino à distância (no caso concreto, o LIG-Laboratório de Informática da Graduação), foi agregador para o uso desta ferramenta educacional, essencial para a ampliação das possibilidades de interação com contexto instrucional.

Ao final do percurso acadêmico da graduação escolhi abordar esta temática no trabalho de conclusão de curso, intitulado: *Educação corporativa: a universidade corporativa e a atuação do profissional de pedagogia*<sup>1</sup>, neste trabalho, tive acesso a leituras que me levaram a entender de forma inicial o funcionamento dessa modalidade de ensino, que crescia como nova tendência para capacitação e treinamento do quadro funcional na empresa Petrobrás.

Os cursos oferecidos pela empresa eram ministrados através da plataforma EaD, cujo nome técnico é *Learning Management System* (LMS), onde os formatos explorados eram diversificados como (podendo combiná-lo ou usá-lo separadamente), sendo *e-learning*: telas interativas apresentadas sequencialmente, videoaula: tipo aulas tradicionais; formato de EaD preferido no Brasil ou e-book: livro acessível em PC, smartphone, tablet e leitor digital.

Cabe frisar que àquela época a EaD ainda era, na minha concepção, um campo de trabalho para o pedagogo em franca expansão, um novo recurso tecnológico para capacitação e não uma ferramenta de expansão do pensamento do ensino superior como um produto e um veículo para uma qualidade de ensino cada vez mais precária.

Quanto à metodologia empregada nesta pesquisa, iniciou-se com levantamento bibliográfico acerca do tema, seguindo o conceito de “estado da arte”, idealizado por Ferreira (2001), com o intuito de levantar produções acadêmicas relevantes dentro da temática da pesquisa. Em seguida, desenvolveu-se o estudo, de cunho qualitativo e quantitativo, segundo referencial teórico formulado por Lakatos e Marconi (2003), através da pesquisa teórica de conceitos pertinentes ao tema formulados pelos diversos autores que embasam este trabalho e a análise documental do conjunto de legislações que regem a EaD no Brasil, bem como os

---

<sup>1</sup>SANTIAGO, Kelly Cristina dos Anjos. *Educação Corporativa: A Universidade Corporativa e a atuação do Profissional de Pedagogia*. Monografia (graduação em Pedagogia). Rio de Janeiro: UFRJ, 2011.

levantamentos estatísticos formulados pelos órgãos oficiais e associações privadas acerca da matéria.

Durante a fase de pesquisa em plataformas eletrônicas (artigos de periódicos, teses e dissertações), observei um número considerável de trabalhos apresentados que contemple a temática da EaD com a relação ao Ensino Superior nesta modalidade, entretanto, poucos trabalhos abordam as relações de Política Pública e Estado na Educação a Distância, gerando assim uma lacuna de produções acadêmicas que analisem de forma direta as relações entre as legislações reguladoras e a sua aplicação prática, bem como os contextos sociológicos resultantes desta aplicação prática, justificando por si só a necessidade de aprofundar a pesquisa sobre este tema.

Nos trabalhos analisados foram identificadas algumas categorias que serão trabalhadas, pois são temas correlatos ao Ensino Superior e que têm íntima relação com a pesquisa que se apresenta, são eles: Expansão, Mercantilização e Precarização.

A presente dissertação está estruturada em quatro capítulos:

O capítulo 1 versa sobre o percurso metodológico da pesquisa e os meios de produção de dados, como foram coletados, analisados e interpretados. Em primeiro momento trata do levantamento das pesquisas de pós-graduação sobre a temática delimitada ao período de 2013 a 2017, denominada de “estado da arte”; em segundo momento apresenta a Caracterização da pesquisa e sua fundamentação. O objetivo deste capítulo é tratar dos referenciais teóricos que inspiraram o percurso metodológico, as estratégias e a seleção dos instrumentos utilizados para produção dos dados para a elaboração do estudo.

O capítulo 2 apresenta a Educação Superior no Brasil, onde se identifica a Educação sob a Ótica Constitucional e como devem ser conduzidas as políticas públicas voltadas aos direitos sociais em um Estado Democrático de Direito. Em seguida, analisa a Reforma do Estado e os Impactos na Educação Superior, identificando o contexto político, econômico e social, bem como os atores que passaram a complementar o dever do Estado no atendimento da demanda por educação: as Organizações Sociais integrantes do Terceiro Setor e as Parcerias Público-Privadas. Por último destaca a LDB no contexto do primeiro Marco Regulatório da EaD, Decreto n. 5.622, de 19 de dezembro de 2005. O objetivo deste capítulo é fazer uma análise sobre o processo que culminou na expansão e mercantilização da Educação Superior e o embate entre o setor público e privado.

O Capítulo 3 enfoca a Educação a Distância, onde apresenta a trajetória da EaD até o Novo Marco Regulatório da modalidade, compreendendo os períodos de 1995 a 2016, ou seja, no decorrer dos governos de Fernando Henrique Cardoso (1995-2002), Luis Inácio Lula

da Silva (2003-2010) e Dilma Rousseff (2011-2014), onde se observa um processo intenso de expansão e mercantilização do Ensino, sob a justificativa de democratizar a educação superior no país, possibilitando maior acesso aos menos favorecidos.

O Capítulo 4 analisa o Novo Marco Regulatório Brasileiro para EaD, aborda o contexto político que favoreceu a edição das novas legislações e normativas pertinentes. Identifica as mudanças operadas pelas novas normativas. Analisa a expansão da EaD através dos dados oficiais (2013-2017), apresenta as discussões e questões alusivas quanto a democratização e massificação do ensino superior. Por fim, identifica como se dá a precarização sob a égide do capital, por conseguinte apresenta o perfil do aluno levantando a discussão quanto à qualidade do ensino ofertado na modalidade de EaD nos cursos de graduação. E, fechando o capítulo, apresenta um modelo prático de precarização do trabalho do docente no sistema da Universidade Aberta Brasil (UAB)

Por fim há a conclusão, onde são apresentadas as análises finais. Genericamente é o momento em que são apresentadas as principais comprovações expostas ao longo do texto, enfatizando os aspectos que nortearam o problema apresentado na pesquisa e a tese defendida no estudo.

## 1. PERCURSO METODOLÓGICO

Este capítulo trata dos referenciais teóricos que inspiraram o percurso metodológico, as estratégias e a escolha dos instrumentos utilizados para produção dos dados para a elaboração do estudo.

Em primeiro momento identifica a produção do conhecimento nas pesquisas de pós-graduação sobre a temática, delimitada ao período de 2013 a 2017. O foco desta análise é conhecer a forma que a temática tem sido pesquisada, em especial, a expansão e mercantilização do ensino superior, suas relações com a modalidade de Ensino a Distância (EaD) e as relações entre público e privado no ensino superior, dando ênfase ao EaD. Tal análise é fundamental para que veja e encontre o espaço a ser preenchido por esta pesquisa, destacando a sua colaboração para o meio acadêmico.

Em segundo momento parte-se da caracterização da pesquisa e sua fundamentação identificando as fontes de coleta de dados, sua análise e interpretação. O objetivo é descrever sobre a metodologia utilizada descrevendo a trajetória de construção do tema/problema e a identificação das fontes e recursos necessários ao que se pretendeu na pesquisa.

Busca-se também, destacar a importância das investigações que contribuíram para fornecer, a esta Dissertação, o embasamento sobre a metodologia utilizada para o levantamento dos dados.

### 1.1 PRODUÇÃO DE CONHECIMENTO NAS PESQUISAS DE PÓS-GRADUAÇÃO SOBRE A TEMÁTICA (2013-2017)

Delimita-se a pesquisa ao período compreendido entre 2013 a 2017. O intuito desta demarcação temporal foi de eliminar produções, possivelmente desatualizadas em razão das mudanças ocorridas nas políticas públicas relacionadas ao ensino a distância no Brasil nos últimos anos, em especial, para melhor compreensão do processo que culminou com o Novo Marco Regulatório da Educação a Distância, promulgado apenas em 2017, sendo este o objeto principal deste trabalho.

O objetivo é o levantamento de dados da produção acadêmica, delimitada aos cursos de Mestrado e Doutorado dos Programas de Pós-Graduação em Educação e de artigos publicados em revistas reconhecidas nacionalmente pela divulgação de temas relacionados com a Educação, que apresentem correlação com o tema principal desta dissertação.

### 1.1.1 Estado da Arte

As investigações procedidas para o levantamento dos dados têm caráter bibliográfico sendo denominado de “estado da arte”, metodologia formulada por Ferreira (2001).

Diversos autores destacam a importância da prévia pesquisa bibliográfica para dar início a qualquer pesquisa. Segundo Cervo e Bervian (2002) é necessário, em toda espécie de pesquisa, seja em qualquer campo, uma prévia pesquisa bibliográfica, quer para o levantamento da situação problema, quer para a fundamentação teórica ou ainda para justificar as delimitações e contribuições da própria pesquisa. Tal estudo preliminar fornecerá informações sobre a situação atual do problema, sobre os trabalhos já realizados a respeito e sobre opiniões existentes.

No mesmo sentido, discorrem Lakatos e Marconi (2003, p. 158):

A pesquisa bibliográfica é um apanhado geral sobre os principais trabalhos já realizados, revestidos de importância, por serem capazes de fornecer dados atuais e relevantes relacionados com o tema. O estudo da literatura pertinente pode ajudar a planificação do trabalho, evitar publicações e certos erros, e representa uma fonte indispensável de informações, podendo até orientar as indagações.

A importância das pesquisas denominadas de Estados da arte e a sua contribuição para a pesquisa que se apresenta pode ser explicada por Romanowski e Ens. (2016, p.39):

Estados da arte podem significar uma contribuição importante na constituição do campo teórico de uma área de conhecimento, pois procuram identificar os aportes significativos da construção da teoria e prática pedagógica, apontar as restrições sobre o campo em que se move a pesquisa, as suas lacunas de disseminação, identificar experiências inovadoras investigadas que apontem alternativas de solução para os problemas da prática e reconhecer as contribuições da pesquisa na constituição de propostas na área focalizada.

Compreendida a importância da pesquisa bibliográfica e a sua contribuição para a construção desta Dissertação, passamos a compreender as etapas percorridas por essa pesquisadora para o levantamento dos dados, com base na metodologia do “estado da arte”.

O objetivo deste levantamento foi compreender como têm sido conduzidas as pesquisas sobre o tema Educação a Distância com ênfase na educação superior no país e, assim, poder identificar as áreas em expansão ou lacunas existentes.

Ao longo do ano de 2018, foram consultadas as bases de dados de teses, dissertações e artigos, disponíveis nas plataformas digitais, nos portais da Biblioteca Digital Brasileira de

Teses e Dissertações (BDTD), no Banco de Teses da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES), no domínio Público e no Google.

Para o levantamento dos dados foram utilizados os seguintes descritores: marco regulatório, mercantilização, expansão do ensino superior, ensino a distância, políticas públicas.

Procedeu-se às seguintes etapas para o levantamento bibliográfico:

- Delimitação do campo de pesquisa;
- Seleção dos descritores;
- Pesquisa nos Portais: CAPES, BDTD, Domínio Público e Google; Quadro de síntese de Teses, Dissertações e Artigos, contendo as seguintes informações, autor, título, ano instituição, no caso dos artigos as revistas, região.
- Análise crítica dos dados do quadro de síntese, resultando no agrupamento dos trabalhos em três subcategorias: 1- Expansão do Ensino Superior, 2- Ensino a Distância, 3- Mercantilização do Ensino Superior.

Foram encontrados 80 trabalhos, entre teses, dissertações e artigos. Nessa etapa, foram analisados não só o título, mas também o resumo, o que possibilitou filtrar os trabalhos que realmente se encaixavam na temática pesquisada. Esta análise resultou na exclusão de 50 trabalhos com abrangência em campos da educação diverso do ensino superior, resultando no número final de 30 trabalhos, sendo: 7 teses, 16 dissertações, e 7 artigos.

Filtrado os trabalhos, procedeu-se o levantamento dos dados, identificando às instituições em que foram apresentadas as teses e as dissertações, às revistas onde foram publicados os artigos, o ano, a região e a categoria.

Sobre as temáticas abordadas, foi necessário agrupar os trabalhos nas seguintes categorias: Expansão do Ensino Superior, EaD Superior e Mercantilização do Ensino Superior.

Apesar da subjetividade da categorização, esta é uma etapa de suma importância em uma pesquisa desta natureza, conforme aponta Romanowski e Ens (2006, p. 39): “[...] Esses trabalhos não se restringem a identificar produção, mas analisá-la, categorizá-la e revelar os múltiplos enfoques e perspectivas”.

Ao se utilizar, em uma pesquisa a denominação “estado da arte” é imprescindível considerar: “categorias que identifiquem, em cada texto, e no conjunto deles, as facetas sobre



as quais o fenômeno vem sendo analisado” (SOARES, 2000, *apud* ROMANOWSKI; ENS 2006).

Quanto ao tema “Marco Regulatório da EaD”, que é o foco desta dissertação, não foram identificados trabalhos dentro do período demarcado de 2013 a 2017. Isso, provavelmente, se deva ao fato de que, a Regulamentação do art. 80 da Lei de Diretrizes e Base da Educação Nacional (LDBEN) se deu pelo Decreto nº 9.057, de 25 de maio de 2017, bem como a Portaria n. 11 do Ministério da Educação e Cultura (MEC), em 20 de junho de 2017, a qual passou a ser denominada de Novo Marco da EaD no país.

Agrupadas as categorias partiu-se para uma análise de cada trabalho em sua íntegra, com base no seguinte questionamento apresentado por Ferreira (2001, p. 265): “Podemos considerar possível tecer um discurso que analise, interrogue, explique convenientemente cada conjunto de trabalhos produzidos em uma determinada área do conhecimento, a partir apenas de resumos, ignorando a leitura das pesquisas, na íntegra?”.

Seria impossível uma pesquisa profunda com a análise única de títulos, resumos e introduções de trabalhos tão complexos, sendo assim, a opção pela leitura completa, apesar do tempo consumido e da necessidade de um esforço consideravelmente maior, apresentou-se como a opção mais condizente com uma pesquisa que busca se equiparar ao conceito de “estado da arte”. Os trabalhos investigados, por constituírem uma valorosa fonte de conteúdo, não poderiam ser analisados apenas superficialmente.

Dentro dessa premissa objetivou-se, não só o melhor entendimento do tema como um todo, mas também identificar a contribuição que cada trabalho pode proporcionar para a construção da dissertação. E assim, delimitar o lugar desta pesquisa principal, como parte de um recorte temático, contribuindo com a investigação de futuros pesquisadores.

### 1.1.2 Mapeamento das Pesquisas

A pesquisa resultou em um total de trinta trabalhos, sendo: sete teses, dezesseis dissertações e sete artigos. Conforme listados no quadro que se segue:

**Quadro 1** - Lista de pesquisas sobre a Educação a Distância (EaD) no Ensino Superior, Expansão do Ensino Superior e Mercantilização no período de: 2013 a 2017.

TESES DE DOUTORADO	
1	AGUIAR, Vilma. <i>Ampliação e diversificação do acesso no ensino superior: a formação do sistema de massa no setor privado (1995-2010)</i> ' 01/07/2013, 224 f. Doutorado em Ciências Sociais. Instituição de Ensino: Universidade Estadual de Campinas, Campinas Biblioteca Depositária: IFCH e BC.

TESES DE DOUTORADO	
2	<p>BIAZON, Victor Vinícius. <i>A comunicação de mercado no contexto da indústria do ensino superior privado no Brasil e a mercantilização de um sonho: Estudo do Grupo Kroton Educacional.</i> ' 29/11/2017, 250 f. Doutorado em Comunicação Social. Instituição de Ensino: Universidade Metodista de São Paulo, São Bernardo do Campo Biblioteca Depositária: UMESP.</p>
3	<p>BRAGA, Mariza Alves. <i>A Educação Superior Privada e o Controle do Trabalho Docente</i>' 04/02/2015, 131 f. Doutorado em Educação. Instituição de Ensino: Universidade Federal Fluminense (UFF), Niterói Biblioteca Depositária: Biblioteca Central do Gragoatá.</p>
4	<p>COSTA, Fabio Luciano Oliveira. <i>Financeirização do capital no ensino superior privado com fins lucrativos no Brasil (2007-2012)</i>' 11/08/2016, 367 f. Doutorado em Educação. Instituição de Ensino: Universidade de São Paulo, São Paulo. Biblioteca Depositária: FEUSP.</p>
5	<p>FILHO, João Ribeiro dos Santos. <i>Financiamento da Educação Superior Privado-Mercantil: Incentivos Públicos e Financeirização de Grupos Educacionais</i>' 13/11/2016, 279 f. Doutorado em Educação. Universidade Federal do Pará, Belém Biblioteca Depositária: Elcy Rodrigues.</p>
6	<p>FRANCA, Polyana Imolesi Silveira de. <i>A Precarização do Trabalho na Educação a Distância e a Subordinação do Conhecimento aos Imperativos do Capital: Uma Problematização sobre o Trabalho do Tutor</i>' 19/02/2013, 153 f. Doutorado em Educação. Instituição de Ensino: Universidade Federal de Uberlândia, Uberlândia Biblioteca Depositária: UFU - Universidade Federal de Uberlândia.</p>
7	<p>MORAES, Maria Laura Brenner de. <i>Condições de Trabalho Docente no Contexto Confessional Comunitário Mercantilizado: um estudo de caso</i>' 15/07/2013, 119 f. Doutorado em Educação. Instituição de Ensino: Universidade Federal De Pelotas, Capão do Leão Biblioteca Depositária: Biblioteca Setorial do Campus das Ciências Sociais</p>

DISSERTAÇÕES DE MESTRADO	
1	<p>BRASILEIRO, Diana Simões. <i>Políticas Públicas de Expansão e de Financiamento da Educação Superior: Implicações sobre as Instituições de Ensino Superior em Campina Grande-PB</i>' 20/02/2017, 163 f. Mestrado Profissional em Políticas Públicas, Gestão e Avaliação da Educação Superior. Instituição de Ensino: Universidade Federal da Paraíba (João Pessoa), João Pessoa. Biblioteca Depositária: Biblioteca Central da UFPB.</p>
2	<p>CHAGAS, Carolina Lima. <i>A expansão da educação superior na contemporaneidade brasileira: mercantilização, privatização e o ensino à distância</i>'. 23/09/2015, 229 f. Mestrado em Serviço Social. Instituição de Ensino: Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro. Biblioteca Depositária: CFCH – UFRJ.</p>
3	<p>CHERRI, Carlos Rodrigo Monteiro. <i>A mercantilização da Educação Superior Privada: estudo da modalidade de educação à distância na cidade de Ribeirão Preto</i>' 30/07/2016, 158 f. Mestrado em Educação. Instituição de Ensino: Centro Universitário Moura Lacerda, Ribeirão Preto Biblioteca Depositária: Josephina de Souza Lacerda.</p>
4	<p>FERREIRA, Andreza Telles dos Santos. <i>Contrarreforma do Ensino Superior no Pós-1990: O Ead como Estratégia Expansionista</i>' 17/12/2015 undefined f. Mestrado em Serviço Social e Desenvolvimento Regional. Instituição de Ensino: Universidade Federal Fluminense, Niterói.</p>

DISSERTAÇÕES DE MESTRADO	
5	FILHO, Antonio Jose Albuquerque de Araujo. <i>A EaD e a Mercantilização da Universidade Brasileira'</i> 27/03/2015, 135 f. Mestrado em Educação. Instituição de Ensino: Universidade Estadual do Ceará, Fortaleza Biblioteca Depositária: Biblioteca Prof. Antônio Martins Filho.
6	FREIRE, Leiliana Rebouças. <i>O Ensino Superior Brasileiro Mercantilizando: Prouni e Fies no Contexto da Crise Estrutural do Capital'</i> 17/03/2015, 181 f. Mestrado em Educação e Ensino (MAIE). Instituição de Ensino: Universidade Estadual do Ceará, Limoeiro do Norte Biblioteca Depositária: Biblioteca Central da UECE/Biblioteca da Faculdade de Ciências e Letras do Sertão Central – FECLESC/Biblioteca da Faculdade de Filosofia Dom Aureliano Mota – FAFIDAM.
7	LIDUARIO, Ester De Almeida. <i>A mercantilização e privatização do ensino superior e seus rebatimentos sobre a saúde dos docentes'</i> 23/09/2013, 135 f. Mestrado em Serviço Social. Instituição de Ensino: Universidade do Estado do Rio De Janeiro, Rio de Janeiro Biblioteca Depositária: UERJ - CCS/A - Ciências Sociais.
8	MOURA, Bruna Carvalho. <i>A Mercantilização do Ensino Público Superior: Análise Crítica do Discurso das Missões Institucionais de Universidades Federais Brasileiras'</i> 07/08/2017, undefined f. Mestrado em Gestão Pública e Sociedade Instituição de Ensino: Universidade Federal de Alfenas, Varginha Biblioteca Depositária: Biblioteca Setorial do Campus Varginha.
9	NOVAES, Marcos Adriano Barbosa de. <i>Financiamento Público para o Ensino Superior Privado no Brasil: Uma Análise Crítica do Fies e Prouni'</i> 08/03/2017, 139 f. Mestrado em Educação E Ensino (MAIE) Instituição de Ensino: Universidade Estadual do Ceará, Limoeiro do Norte Biblioteca Depositária: Biblioteca da Universidade Estadual do Ceará (UECE) campus: Itaperi – Fortaleza: Faculdade de Filosofia Dom Aureliano Matos (FAFIDAM/UECE) – Limoeiro do Norte-Ce.
10	PEREIRA, Raphael Lacerda de Alencar. <i>Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais Brasileiras (Reuni): Repercussões na Expansão da UFRN'</i> 01/09/2012, 182 f. Mestrado em Educação. Instituição de Ensino: Universidade Federal do Rio Grande do Norte- Natal. Biblioteca Depositária: Biblioteca Central Zila Mamede.
11	RODRIGUES, Fernando Oliveira. <i>As Políticas para a Educação Superior nos Governos Lula e Dilma: Uma Análise do Prouni e Fies'</i> 04/07/2016, 98 f. Mestrado em Educação. Instituição de Ensino: Universidade Estadual do Oeste do Paraná, Cascavel. Biblioteca Depositária: Unioeste
12	ROMA, Cristiane da Costa Lopes. <i>Financeirização do Ensino Superior Privado no Governo De Dilma Rousseff'</i> . 29/08/2014, 105 f. Mestrado em Serviço Social. Instituição de Ensino: Universidade Federal do Rio De Janeiro, Rio de Janeiro. Biblioteca Depositária: CFCH-UFRJ.
13	SILVA, Rodrigo Medeiros da. <i>O Processo de Mercantilização de Novo Tipo do Ensino Superior Brasileiro: Uma Proposta de Análise Crítica Sobre a Expansão da Kroton Educacional.'</i> 10/05/2017 113 f. Mestrado em Educação. Instituição de Ensino: Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro. Biblioteca Depositária: Biblioteca do CFCH.
14	SOUSA, Andrea Luciana Harada. <i>Mercantilização da educação e precarização das relações de trabalho docente: o ensino superior privado e a atuação do Sindicato dos Professores em Guarulhos'</i> 28/08/2015, 140 f. Mestrado em Educação. Instituição de Ensino: Universidade Estadual de Campinas, Campinas. Biblioteca Depositária: Biblioteca Central da Unicamp.

DISSERTAÇÕES DE MESTRADO	
15	SOUZA, Cezar Amario Honorato de. <i>Plano Nacional de Educação (Lei 13.005): Materialidade do Privatismo e da Mercantilização da Educação Brasileira</i> ' 28/03/2017, 242 f. Mestrado em Educação. Instituição de Ensino: Universidade Federal do Ceará – Fortaleza. Biblioteca Depositária: Universidade Federal do Ceará/Centro De Humanidades
16	TAVARES, Pedro Henrique de Sousa. <i>Fundos de investimentos e o movimento do capital na Educação Superior Privada? Mercantilização de novo tipo?</i> 15/04/2014 124 f. Mestrado em Educação. Instituição de Ensino: Universidade Federal do Rio De Janeiro, Rio de Janeiro. Biblioteca Depositária: Biblioteca do CFCH.

ARTIGOS DE REVISTAS	
1	ALONSO, Katia Morosov. <i>A EaD no Brasil: sobre (des)caminhos em sua instauração</i> . Educ. rev., 2014, n° spe4, p.37-52. ISSN 0104-4060.
2	BARROS, Aparecida da Silva Xavier. <i>Expansão da educação superior no Brasil: limites e possibilidades</i> . Educ. Soc., Jun. 2015, vol.36, n°131, p.361-390. ISSN 0101-7330.
3	CARVALHO, Cristina Helena Almeida de. <i>A Política Pública de Expansão para a Educação Superior entre 1995 e 2010: Uma Abordagem Neoinstitucionalista Histórica</i> . Rev. Bras. Educ., Mar 2015, vol.20, n° 60, p.51-76. ISSN 1413-2478.
4	MANCEBO, Deise; VALE, Andréa Araujo do; and MARTINS, Tânia Barbosa. <i>Políticas de Expansão da Educação Superior no Brasil 1995-2010</i> . Rev. Bras. Educ., Mar 2015, vol.20, n°. 60, p.31-50. ISSN 1413-2478
5	MORAES, Reginaldo C. C. <i>Expansão do ensino superior: o que isso nos ensina sobre o vínculo entre as relações sociais e as políticas de educação</i> . Educ. Soc., Mar 2015, vol.36, n°.130, p.197-218. ISSN 0101-7330.
6	PINA, Kleber Vieira. <i>Massificar sem Democratizar: O Excesso Que Oprime</i> . Educ. Soc. [online]. 2018, vol. 39, n° 142, pp.39-53. Epub 13-Abr-2017. ISSN 0101-7330. <a href="http://dx.doi.org/10.1590/es0101-73302017101664">http://dx.doi.org/10.1590/es0101-73302017101664</a> .
7	SGUISSARDI, Valdemar. <i>Regulação estatal e desafios da expansão mercantil da educação superior</i> . Educ. Soc., Set 2013, vol. 34, n° 124, p. 943-960. ISSN 0101-7330

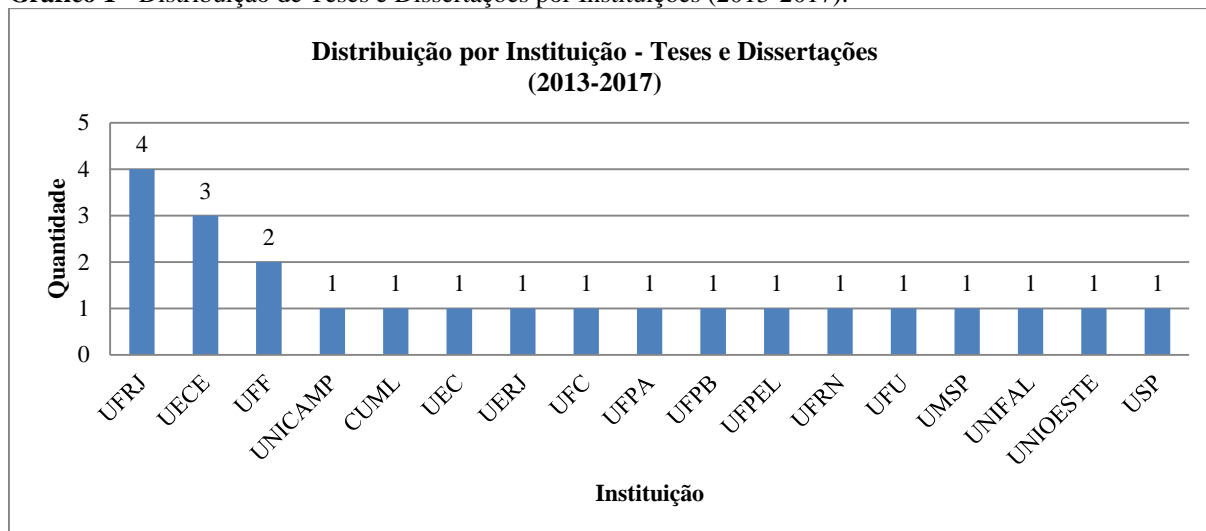
**Fonte:** Elaborado pela autora com base no banco de teses e dissertações BDTD, plataforma CAPES e na Biblioteca Eletrônica Científica Online SCIELO.

### 1.1.3 Análise Preliminar dos Dados

Analisando os dados obtidos foi possível proceder à distribuição das teses e dissertações por instituições, os artigos publicados por revistas, ano, região e tema investigado.

A seguir apresentam-se os gráficos resultantes da análise das teses e dissertações por Instituições.

**Gráfico 1 - Distribuição de Teses e Dissertações por Instituições (2013-2017).**



**Fonte:** Elaborado pela autora com base no banco de teses e dissertações BDTD e plataforma CAPES.

Dentro do período investigado, podemos observar uma concentração maior de trabalhos apresentados nas Universidades do Estado do Rio de Janeiro, sendo quatro na Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ), dois na Universidade Federal Fluminense (UFF) e um na Universidade Estadual do Rio de Janeiro (UERJ), representando em torno de 30% do total de vinte e três trabalhos analisados. Com relação às temáticas abordadas e os trabalhos, destacam-se: duas dissertações sobre “Educação a Distância”, duas dissertações sobre “Expansão do Ensino Superior” e duas dissertações e uma tese sobre “Mercantilização do Ensino Superior”.

A UECE se destaca, com três dissertações apresentadas, cada uma com as respectivas temáticas: “Educação a Distância”, “Expansão do Ensino Superior” e “Mercantilização do Ensino Superior”.

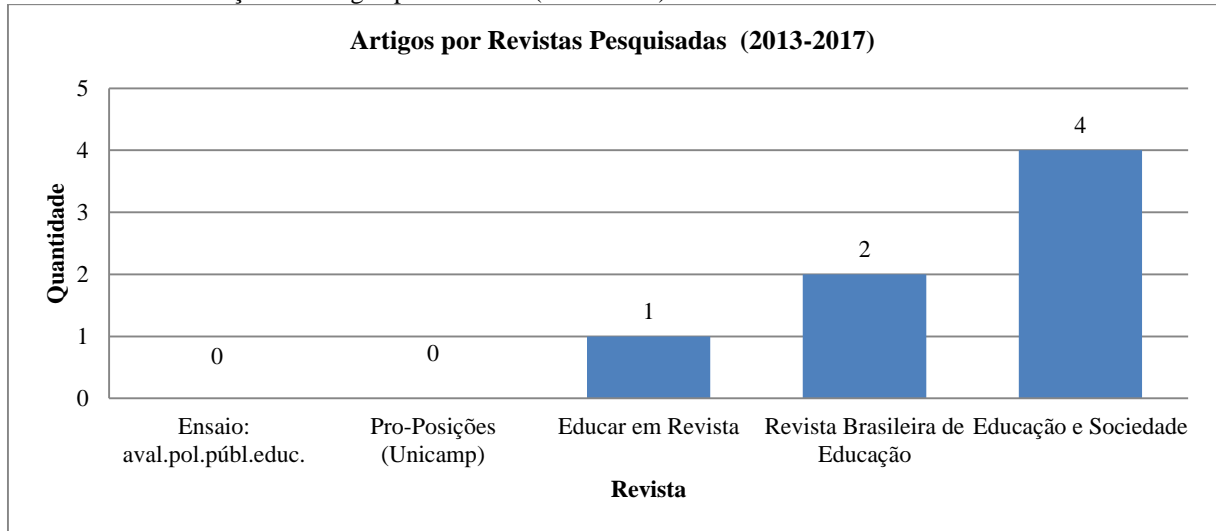
Quanto às demais instituições, somam-se treze trabalhos, sendo sete dissertações e seis teses: três sobre “Educação a Distância”; três sobre a “Expansão do Ensino Superior”, e sete sobre “Mercantilização do Ensino Superior”.

O próximo gráfico apresenta a distribuição de artigos publicados por revistas pesquisadas.

Foram selecionadas cinco revistas reconhecidas pela divulgação de temas relacionados com a educação em âmbito nacional. Entretanto, em duas delas não há identificação de artigos

publicados pertinentes às categorias pesquisadas. São elas: “Ensaio: Avaliação e Políticas Públicas em Educação” e “Pro-Posições”.

**Gráfico 2 - Distribuição de Artigos por Revistas (2013-2017).**



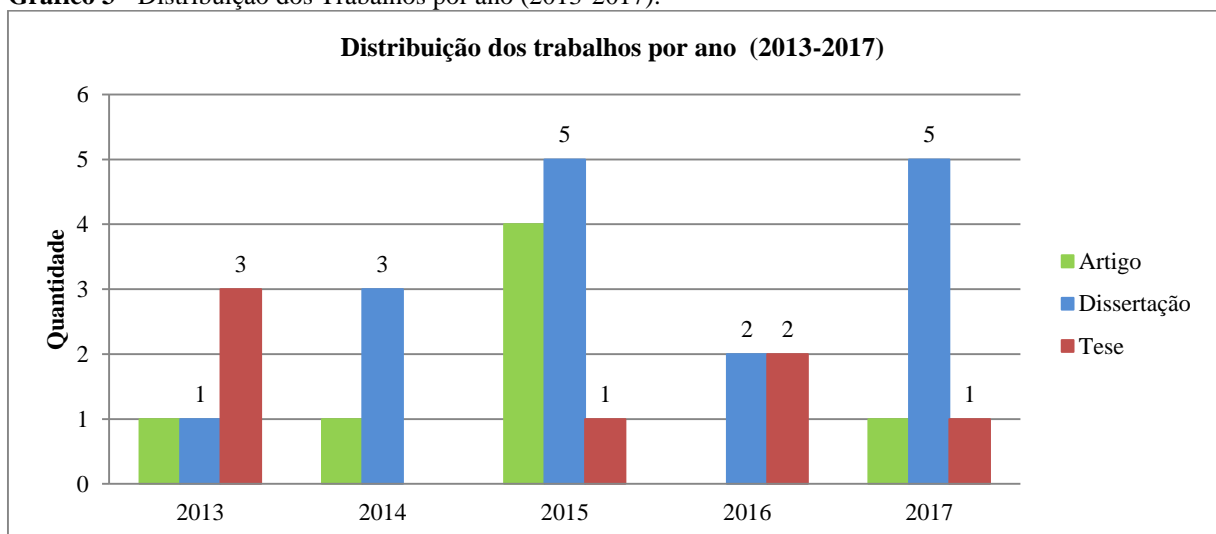
**Fonte:** Elaborado pela autora com base na Biblioteca Eletrônica Científica Online SCIELO.

Identifica-se um número maior de publicações de artigos nas revistas: “Educação e Sociedade”, quatro artigos, seguida pela “Revista Brasileira de Educação”, dois artigos, todos voltados à temática “Expansão do Ensino Superior”.

No periódico “Educar em Revista” encontra-se apenas um artigo publicado, cuja temática abordada foi Educação a Distância.

Posteriormente há então a análise da distribuição dos trabalhos por ano.

**Gráfico 3 - Distribuição dos Trabalhos por ano (2013-2017).**



**Fonte:** Elaborado pela autora com base no banco de teses e dissertações BDTD, plataforma CAPES e na Biblioteca Eletrônica Científica Online SCIELO.

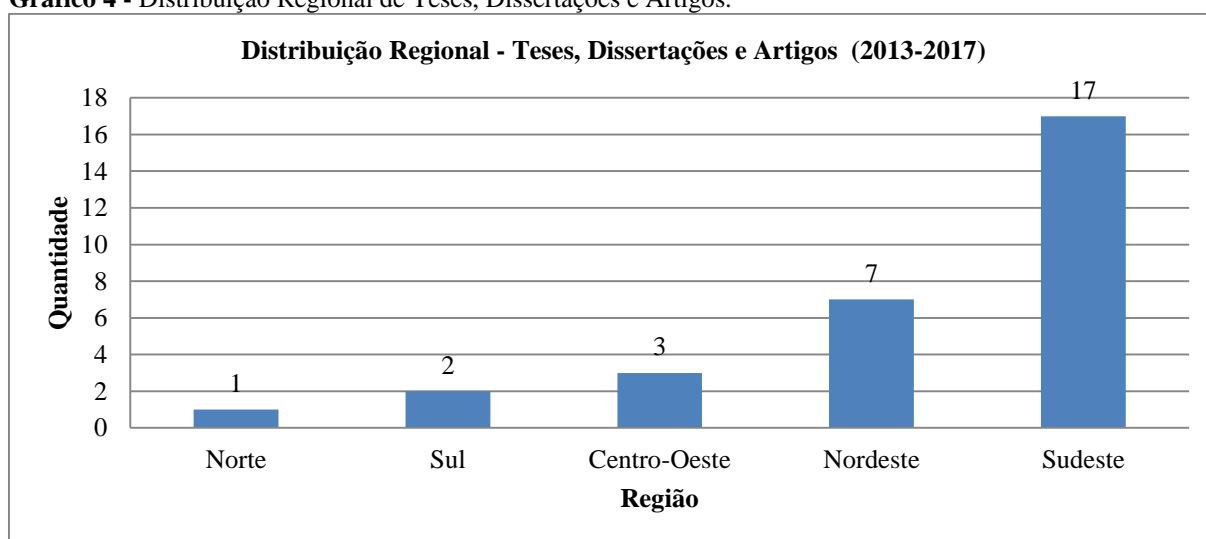
Nota-se uma quantidade pequena de trabalhos produzidos na área de ensino a distância com ênfase no ensino superior, expansão e mercantilização do ensino superior no Brasil, fato que surpreende, principalmente, se for feita a consideração ao grande aumento no número de matrículas no ensino superior brasileiro nos últimos anos e a popularização recente da EaD.

No âmbito da Educação no ano de 2014, segundo os dados apresentados pelo CAPES, haviam 1.111 doutorados titulados, 5.355 matriculados; 2.975 mestrados titulados e 7.284 matriculados.

Ao comparar os dados acima, com levantamento dos dados aqui apresentados, no ano de 2016 e 2017 a quantidade de trabalhos sobre as temáticas investigadas é bem pequena, o que enseja um alerta para que haja um maior incentivo ao desenvolvimento de trabalhos acadêmicos relacionados aos temas aqui pesquisados.

Prosseguindo a análise dos dados coletados, o próximo gráfico apresenta a distribuição regional da produção de trabalhos selecionados.

**Gráfico 4 - Distribuição Regional de Teses, Dissertações e Artigos.**

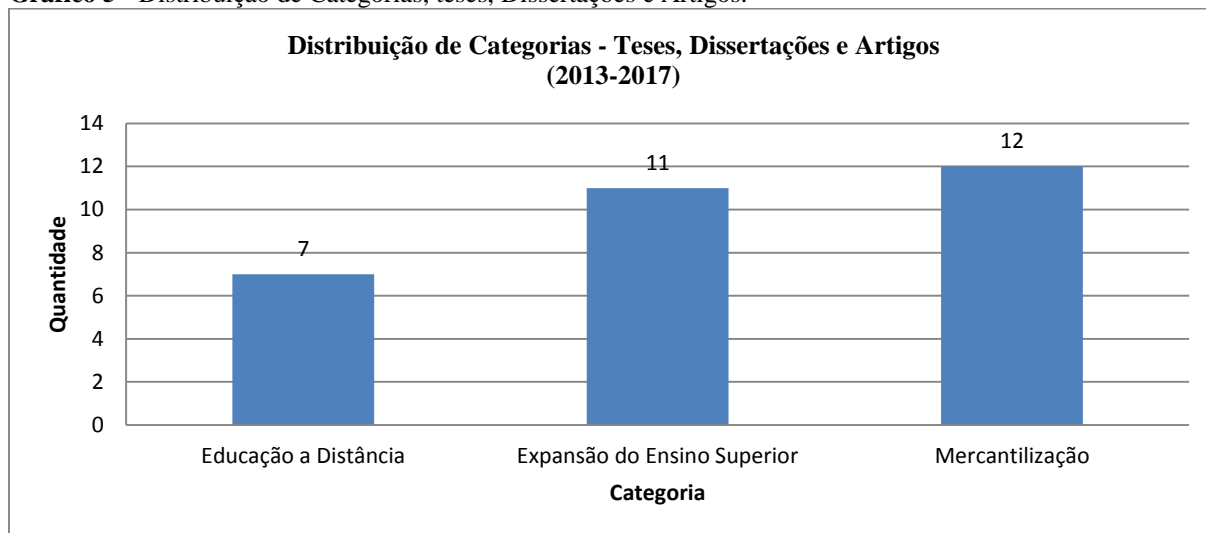


**Fonte:** Elaborado pela autora com base no banco de teses e dissertações BDTD, plataforma CAPES e na Biblioteca Eletrônica Científica Online SCIELO.

A análise permite concluir que grande parte dos trabalhos produzidos vincula-se à região Sudeste, com dezessete produções, entre teses dissertações e artigos. No Nordeste, esse volume cai para um total de sete trabalhos, ou seja, menos que a metade das produções acadêmicas identificadas na região Sudeste. Nas demais regiões: três trabalhos no Centro-oeste, dois no Sul e um no Norte.

De uma forma geral, considerando as temáticas abordadas em teses, dissertações e artigos investigados, tem-se a seguinte distribuição de categorias:

**Gráfico 5** - Distribuição de Categorias, teses, Dissertações e Artigos.



**Fonte:** Elaborado pela autora com base no banco de teses e dissertações BDTD, plataforma CAPES e na Biblioteca Eletrônica Científica Online SCIELO.

Pelos dados apresentados, observa-se que a ênfase da maior parte dos trabalhos foi sobre Mercantilização e Expansão do Ensino Superior. Já a produção de trabalhos sobre Educação a Distância é menor com relação aos demais.

Embora chame a atenção do tema Educação a Distância, como antes já apontado ser pouco explorado, pode-se justificar pelo fato de que os temas Expansão e Mercantilização do Ensino Superior apresentam, em sua grande maioria, correlação com o tema Educação a Distância.

#### 1.1.4 Expansão, EaD e Mercantilização do Ensino Superior no Brasil

Durante a fase da coleta de dados, observou-se um número considerável de trabalhos apresentados que contempla a temática da EaD com a relação ao Ensino Superior, entretanto, poucos trabalhos abordam as relações de Política Pública e Estado na EaD, gerando assim uma lacuna de produções acadêmicas que analisem de forma direta as relações entre as legislações reguladoras e a sua aplicação prática, bem como os contextos sociológicos resultantes desta aplicação prática, justificando por si só a necessidade de aprofundar a pesquisa sobre este tema.

A grande dificuldade de agrupar as subcategorias residiu na própria correlação que os temas tem entre si, pois a maior parte dos trabalhos investigados trata-se de políticas públicas



educacionais/econômicas, expansão do ensino superior, educação a distância com ênfase no ensino superior, mercantilização do ensino superior, tudo em uma só categoria. Sendo assim, o critério para a categorização foi através de uma análise minuciosa de cada trabalho buscando identificar interconexão entre eles e a correlação com o tema principal desta dissertação.

Destacando que a mercantilização como categoria foi tratada em um contexto amplo, de modo a abranger suas nuances, como é o caso da nova estrutura do setor privado-mercantil no contexto da concentração de capital, da financeirização do setor com a inserção de Grandes Grupos empresariais de capital aberto, ela relacionou-se com as questões da própria expansão da educação superior e as formas de aumento no número de matrículas.

E assim, foi possível a organização destes em grupos com as subcategorias, a saber:

**1. Expansão do Ensino Superior:** PEREIRA, 2014; ROMA, 2014; CHAGAS, 2015; FREIRE, 2015; CHERRI, 2016; RODRIGUES, 2016; BRASILEIRO, 2017; SILVA, 2017.

**2. Ensino a Distância:** FRANCA, 2013; MORAES, 2013; FERREIRA, 2015; FILHO, 2015.

**3. Mercantilização do Ensino Superior (Financeirização):** AGUIAR, 2013; LIDUARIO, 2013; TAVAREZ, 2014; BRAGA, 2015; SOUZA, 2015; COSTA, 2016; FILHO, 2016; BIAZON, 2017; NOVAES, 2017; MOURA, 2017; SOUZA, 2017.

Após o agrupamento das subcategorias, veio a etapa mais complexa da análise dos dados, que é a apreciação mais profunda de todos os trabalhos pesquisados, cuja leitura de cada um, em sua integralidade, foi extremamente necessária para identificar os principais pontos relacionados com a temática abordada na Dissertação que se apresenta.

De uma forma geral a maior parte dos trabalhos teve por objetivo analisar as políticas de expansão do ensino superior e seu impacto nas instituições públicas e privadas de ensino superior. Há a crise do capital, políticas neoliberalistas, precarização do ensino, quantidade em detrimento da qualidade, financeirização do público para o privado; são comumente utilizados, como causas e consequências de todo esse processo que culminou na mercantilização do ensino superior.

Feita essas considerações, agora caminha-se para a análise mais profunda dos trabalhos, levando em consideração as subcategorias formuladas.

#### 1.1.4.1 Expansão do Ensino Superior

Referente a essa subcategoria, foram encontrados seis dissertações e cinco artigos, produzidas no período entre 2014 a 2017.

Os referidos trabalhos apontam que a expansão do ensino superior no Brasil foi resultado das políticas do Estado orientadas por princípios ditados por organismos internacionais.

Brasileiro (2017), em sua dissertação, ao analisar o panorama das políticas públicas de expansão do ensino superior no governo de FHC, explica que essa expansão, bem como a modernização da Administração Pública, foi orientada por organismos internacionais. Seguindo essas orientações no país, foi criado em 1999 o Fundo de Financiamento Estudantil (FIES), em 2004 o Programa Universidade para Todos (PROUNI) e, em 2007, o Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (REUNI).

Aponta Rodrigues (2016) que o FIES e o PROUNI, nos governos de Lula e Dilma, tiveram por consequência a privatização/mercantilização do Ensino Superior. Explica que tais programas foram ampliados e implementados, principalmente no governo Lula, com a finalidade de levar a educação para as camadas menos favorecidas da população. Contudo, admite o autor, que o sistema nacional de educação superior ainda não contempla às amplas camadas populacionais no Brasil, pelo fato de que não houve a ampliação do acesso no setor público.

Pereira (2014) seguindo a mesma linha de raciocínio, aborda o tópico organismos internacionais, discorrendo sobre a influência das ideias neoliberais na reestruturação de contextos políticos que, devido ao processo de globalização, encontram-se cada vez mais interligados. Destaca o autor que no processo de globalização:

[...] nem todos os países podem se inserir de forma igualitária. Os países centrais, os mais beneficiados por essa sociedade política global, desempenham um papel fundamental na sua sustentação, utilizando para isso, as corporações transnacionais, que são instâncias de mediações que criam, modelam, filtram e veiculam os processos de globalização (PEREIRA, 2014, p. 13).

A partir dessa observação, afirma o citado autor, que é nesse sentido que ganham força os organismos internacionais que, por meio de diretrizes expressas em diversos documentos,

passam a exercer grande influência nas políticas dos países em desenvolvimento, assumindo o papel de orientadores das políticas e principais diretrizes, também, para o campo educacional superior, que desde o final da década de 1980 vem sendo protagonista de várias reformas e sofrendo significativos ajustes estruturais a partir da adoção de políticas neoliberais, que redefiniram a atuação do Estado forte e ampliado, para um Estado mínimo, mais regulador e controlador, baseado na combinação de Estado e mercado.

Outra autora que aborda o tema referente aos organismos internacionais que influenciam as políticas educacionais com suas ideias neoliberalistas é Roma (2014) que apresenta uma crítica ao sistema adotado:

Com o avanço do neoliberalismo a política educacional, bem como as outras políticas sociais, constituiu-se mais um espaço de valorização do capital, processo esse legitimado pelo Estado. Promove-se o sucateamento da universidade pública e a expansão do setor privado mercantil da educação superior (ROMA, 2014, p. 10).

Freire (2015) analisa em sua dissertação a lógica do mercado no ensino proporcionadas pelas reformas estruturais do Estado, e a conseqüente reforma educacional. Aponta a autora que as referidas reformas foram orientadas pelos ditames do capital internacionalizado, e destaca as contribuições dos organismos internacionais e as principais conferências que estabeleceram os princípios orientadores da reforma desse nível de ensino.

No mesmo sentido destacam Carvalho (2015), Mancebo; Vale; Martins (2015) que o governo de FHC foi marcado pelas concepções neoliberalistas, e demonstram as autoras que não houve uma ruptura, mas sim uma continuidade da nos governos posteriores.

No mesmo sentido é o entendimento de Barros (2015) quando em sua pesquisa procura destacar os principais avanços que ocorreram nas políticas públicas direcionadas para a expansão e democratização da Educação Superior. Explica a autora que o maior desafio para a elevação geral do nível de escolaridade da população é o comprometimento do Estado, alude que 74% de todas as matrículas de graduação estão no setor privado, respondendo o setor público por apenas 26%.

Enfatiza Barros (2015) que iniciativas como o FIES, PROUNI e o REUNI, bem como o aumento da oferta de cursos superiores a distância e as políticas de cotas vêm exercendo papel importante no tocante à expansão do ensino superior. Preocupa-se a autora com a qualidade desse ensino.

Silva (2017) evidencia que o Estado brasileiro, principalmente a partir da década de 1990, por meio de uma “reforma” de caráter neoliberal, contribuiu decisivamente para

promover mudanças no campo educacional que geraram o cenário descrito acima, por meio da LDB, Plano Nacional de Educação (PNE) e a reorganização do sistema de crédito estudantil por meio do FIES. Discorre o autor que:

[...] ocorre alicerçada em uma conjuntura político-econômica favorável à mercantilização do ensino superior, na qual o Estado assume um papel importante como fomentador desse processo na medida em que promove políticas como o Programa Universidade para Todos e estimula o financiamento estudantil em Instituições de Ensino Superior privadas (SILVA, 2017, p. 8).

Sobre as características do ensino superior na atualidade, Freire (2015, p. 28) esclarece que o financiamento e a expansão sem qualidade: “[...] vem ganhando amplo espaço na sociedade brasileira, que a nosso ver vem prejudicando largamente o repasse do conhecimento erudito, conquista humana que vem sendo negada as gerações sob o império do capital.”

Freire (2015) contribui com sua pesquisa apresentando o contexto do Ensino Superior no Brasil, reconstruindo brevemente a história, a estrutura e o seu financiamento.

O que o diferencia, com relação aos demais autores já apresentados, é que, em seu trabalho, o autor busca destacar os dados de sua evolução através da LDB, PNE de 2001-2011, Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE), Decretos, Leis, Emendas, e demais documentos. O foco principal de sua pesquisa é a análise do conjunto normativo que se formou com relação ao tema Educação Superior no Brasil e as suas consequências.

Os programas FIES, PROUNI e o REUNI foram estendidos e ampliados no governo Dilma Rousseff, incluindo a questão das cotas para pretos, pardos e indígenas, o que tornou obrigatória a reserva de 50% das vagas nas universidades federais e instituições federais de educação, e o restante, 50% para a livre concorrência. Logicamente que, neste último, com subsídios do Estado.

Fernandes (2016) entende que a expansão do ensino superior no setor público, ou seja a ampliação do acesso de vagas, não se dá na mesma proporção que no setor privado, propondo que:

[...] a expansão do acesso deve ocorrer sem delegações diretas ou indiretas dessa responsabilidade à iniciativa privada, bem como, sem a alocação de verbas públicas, mesmo que indiretas, para os estabelecimentos de educação superior privados, como é o caso da renúncia fiscal promovida pelo programa brasileiro Programa Universidade para Todos (Prouni), ao comprar vagas de escolas particulares como forma de ampliação do acesso (FERNANDES, 2016, p. 18).

Barros (2015) se fundamenta no levantamento de dados estatísticos acerca da distribuição e ampliação da educação superior no Brasil. Constatando um percentual reduzido

da população de 18 a 24 anos, que frequenta esse nível de educação e o crescimento da oferta de vagas, sobretudo no sistema superior privado.

Discorre Ramos (2014) que a expansão da educação superior privada no país apresenta-se com uma forte concentração monopólica. Nesse contexto, a educação deixa de ser um direito e vira uma mera mercadoria a ser negociada no mercado de capitais; acompanhando o movimento maior de desregulamentação da economia a nível nacional e internacional, desenvolvendo alguns grupos no controle da educação superior privada, por intermédio dos fundos de investimentos em anos recentes, afirmado a partir de abertura de capital na bolsa de valores e nas fusões e aquisições realizadas pelas empresas recentemente.

Especificamente durante o governo de Dilma Rousseff, no período de 2011 a 2014, cuja política econômica forjou o cenário propício para consolidação da financeirização do ensino superior privado, afirma o citado autor.

Valendo-se do abordado no trabalho de Roma (2014), especificamente quanto a educação ser negociada no mercado de capitais, apresenta Silva (2017) em sua pesquisa os principais aspectos do processo de expansão do ensino superior, o qual teve por objetivo analisar o recente processo de consolidação da Kroton.

Silva (2017) propõe uma análise crítica deste processo da Kroton, tornando-se a maior empresa educacional do país, apresentando uma expressiva quantidade de alunos e um elevado valor de mercado investindo no ensino superior, atuando principalmente por meio de aquisições e fusões com outras Instituições de Ensino Superior privadas com fins lucrativos, com objetivo de expandir a sua atuação pelo país, elevando o número de unidades por todas as regiões, ofertando cursos de graduação e pós-graduação. Para tal, a Kroton disponibiliza seus cursos, além da modalidade presencial, a educação à distância, aumentando consideravelmente sua capilaridade, tornando-se presente em muitos municípios que até então apresentavam pouca oferta de ensino superior.

De acordo com Silva

Um dos aspectos marcantes desse processo de expansão é o baixo investimento em pesquisa científica. A Kroton é composta por Faculdades e Centros Universitários, em sua maioria, e que não possuem a atribuição de desenvolver pesquisas científicas. Os programas de pós-graduação estão ligados à atividade profissional. Essa condição é preocupante, pois pode descaracterizar o ensino superior universitário, pautado na indissociabilidade de ensinopesquisa-extensão, garantido pela Constituição Federal (SILVA, 2017, p.22):

Observa-se que a preocupação de Silva (2017), com relação a expansão e mercantilização do ensino superior, também tem relação com a qualidade do ensino.

Em última abordagem sobre a subcategoria de Expansão do Ensino Superior, estão os artigos de Moraes (2015) e Pina (2017) ambos abordando como as políticas públicas, influenciadas por países desenvolvidos, que não necessariamente induzem a resultados positivos no contexto brasileiro.

Moraes (2015) elabora em seu artigo uma análise de conexão entre três nações estrangeiras, Estados Unidos, Alemanha e França, seu objetivo é mostrar como a forma adquirida pelas relações sociais e o desenho do estado modelam as opções dos formuladores de políticas. Desse modo, permitindo o leitor a confrontar os diferentes modos de inclusão e de exclusão que estes países adotam. Levanta que, em especial, a comparação entre o caso Norte-americano e a Europa Ocidental permite ver como o modelo de sociedade que interfere no desenho das políticas educativas. O autor conclui que o Brasil de fato não tem um sistema de educação tão descentralizado e desigualmente financiado como o americano, nem algo tão estruturado, hierarquizado e centralizado quanto o alemão ou o francês, mas que ainda assim, a educação brasileira está sofrendo um preocupante processo de americanização, visto que a transição do ensino superior para o mercado, muita das vezes, não atende as classes dos menos favorecidos, sendo assim, não conduz a redução da desigualdade de classes.

Ligado diretamente ao trabalho de Moraes (2015), Pina (2017) defende em seu artigo que um processo de exclusão tem surgido graças ao modelo de expansão da educação superior adotado pelo Estado brasileiro. O autor, por meio de análises acerca do crescimento histórico do número de matrículas e composição do sistema, bem como do tema da exclusão social e opressão, sugere que as políticas nacionais pautadas pelo estímulo à iniciativa privada têm mantido, e não reduzido, como se divulga, a distância entre a elite nacional e as camadas inferiores da sociedade, propondo que um modelo de oferta capaz de promover a cidadania e reduzir as desigualdades não pode se orientar pelas leis do mercado, já que estas tendem a estimular a concorrência entre indivíduos.

A seguir, a análise dos trabalhos que apresentam ênfase na Educação a Distância.

#### 1.1.4.2 Educação a Distância

Na transição de categorias, encontra-se duas teses, quatro dissertações e um artigo que abordam as mesmas temáticas vistas anteriormente, mas com objetivos específicos na área da Educação à Distância e seu papel na mesma esfera de políticas educacionais.

Exemplificando a proposta da categoria, foi encontrada a dissertação de Chagas (2015) que estuda o tema da expansão da educação superior especialmente durante o governo do Partido dos Trabalhadores (PT), partindo do pressuposto que:

O processo de contrarreforma do Estado e da educação superior impactou diretamente as universidades públicas, tornando a educação cada vez mais privatizada, uma vez que se priorizou, ao longo dos anos, uma formação pautada no aumento de vagas em instituições privadas, promovendo a mercantilização do ensino (CHAGAS, 2015, p. 10).

O trabalho de Chagas teve por objetivo analisar o papel do Estado brasileiro, principalmente no que se refere ao trato com as políticas sociais, compreender o contexto sócio-histórico de privatização e mercantilização das políticas sociais brasileiras além de identificar as atuais configurações para o ensino superior e os seus rebatimentos negativos, especialmente no que diz respeito à expansão do ensino à distância.

Destaca a autora que a LDB foi flexibilizando a educação superior brasileira, especialmente com a regulamentação da modalidade da EaD, favorecendo assim a privatização da educação, repercutindo negativamente na garantia de uma educação de qualidade.

Explica a autora que a expansão do acesso ao ensino superior foi conduzida pelo aumento da quantidade de alunos nos cursos superiores, mas não veio acompanhada de mecanismos necessários para que a educação pudesse ser ofertada com qualidade.

Por fim conclui Chagas (2015) que:

[...] a expansão do ensino superior, da forma como tem sido implementada, conduz a um processo de precarização da educação, em que o ensino à distância ganha cada vez mais espaço e não se assegura uma formação integral, universal, pública, gratuita (CHAGAS, 2015, p. 10)

A dissertação de Filho (2015), cujo trabalho identifica que o agravamento da privatização do ensino público surge por consequência da condicionalidade do Estado ao setor privado ao adotar a lógica empresarial nas suas políticas sociais, se relaciona com o pensamento de Chagas (2015), no que diz respeito ao papel do Estado brasileiro nas políticas sociais.

Destaca Filho (2015) que EaD é a expressão da crise do capital, formalizando a mercantilização da educação superior.

Seguindo o mesmo estudo das leis que compreendem a categoria da EaD, Alonso (2014) discute, especificamente em seu artigo, a criação do Decreto n. 5.622, de 19 de

dezembro de 2005 que surtiu no ordenamento jurídico brasileiro com o objetivo regulamentar a oferta desta modalidade de ensino, instituindo orientações gerais, como formas de credenciamento e autorização de cursos. Atualmente, o referido Decreto encontra-se revogado pelo Decreto n. 9.057, de 25 de maio de 2017.

O objetivo do trabalho desenvolvido por Alonso (2014) foi explicitar determinadas tendências e delineamentos presentes na oferta da EaD que indicavam urgência para a avaliação desta política pública. Segundo a autora, eram evidentes as distorções e problemas no processo de instauração desta modalidade de ensino. Na sequência, comenta também sobre a Universidade Aberta do Brasil (UAB), instituída pelo Decreto n. 5.800, de 8 de junho de 2006 e o período de dez anos após a data, onde não houve proposições para análise/avaliação dos resultados de tal medida.

Alonso (2014) apresenta uma crítica a falta de estudos/pesquisas que pudessem analisar os resultados e impactos dessas ações que tinham por finalidade a ampliação de vagas no ensino superior com foco na formação de professores. Em sua conclusão, a autora busca rascunhar possibilidades e levantar pontos a serem retomados ou readequados na oferta da modalidade para que sejam cumpridos os objetivos propostos para seu desenvolvimento, ressaltando que seu trabalho retrata as problemáticas, que até 2014, envolviam a EaD no país.

Cherri (2016) enfoca a sua pesquisa nos programas de financiamento direto ao estudante que usa recursos do tesouro público federal para financiar as empresas privadas e o cenário de oportunidades de acumulação de capital no mercado educacional pelas Instituições de Ensino Superior Privadas (IESP), acobertado por meio de um discurso de democratização do acesso ao ensino superior, ressaltando que tal medida não eleva o patamar de qualidade do ensino do país.

O trabalho apresentado por Cherri (2016) teve por objetivo geral identificar o processo de mercadorização do ensino superior tendo como parâmetros os tutores presenciais e os alunos que frequentam os cursos ofertados por meio da modalidade em questão, chamando a atenção do autor para a precarização do ensino, conforme aduz:

[...] destaca-se a modalidade de EaD, que acelera o processo de precarização do trabalho docente, aproveita-se da falta de regulamentação das relações trabalhistas e institui os tutores (presencial ou a distância) ao invés de professores, ao explorar os limites e as possibilidades que a política pública oferece por meio da ampliação do processo de mercantilização da educação superior [...] (CGERRI, 2016, p. 8).



Por esse motivo, questiona o papel dos tutores na modalidade de EaD e, ao final de seu trabalho são apresentados os resultados obtidos por meio de questionários, que indicam um cenário de precarização instituído nas unidades operacionais das IESP de capital aberto analisadas, por meio do regime de performatividade nos polos de apoio presencial onde são ofertados os cursos de graduação em EaD que, mercadoriza o Ensino Superior em detrimento do potencial de qualidade que os mesmos poderiam oferecer à sociedade.

No diâmetro oposto dos estudos realizados até o momento, a dissertação de Ferreira (2015) antagoniza com os trabalhos anteriores e possui um ponto de vista dispár até o momento. Seu trabalho tem como objetivo refletir sobre o perfil da expansão do ensino superior brasileiro, em especial da EaD, bem como analisar a relação entre os mesmos,

A autora ao analisar as recomendações de organismos internacionais, aponta que a escolha do governo em ofertar EaD veio de acordo com as políticas de ajuste fiscal, defendidas por tais organismos. O Estado para estabilizar a economia deveria reduzir os gastos na área social, repassando para iniciativa privada suas responsabilidades.

Ao fazer uma análise deste contexto, discorre Ferreira (2015) que:

O governo brasileiro, em conjunto com os organismos internacionais do capital, afirmava a importância de realizar uma “reforma” do Estado, já que este, segundo o governo e os organismos internacionais, estaria passando por uma profunda crise, não podendo assim arcar com todas as despesas, sendo necessário assim um ajuste fiscal. Dessa forma todas as políticas sociais passaram por um processo de precarização e mercantilização (FERREIRA, 2015, p. 15).

Diferentemente de outros autores, Ferreira (2015) reconhece que a EaD ampliou o processo de mercantilização do ensino superior, entretanto, destaca um ponto positivo para o Estado, ressaltando que o governo é beneficiado em alguns aspectos por se tratar de uma opção de menor investimento.

#### 1.1.4.3 Mercantilização do ensino superior

Nesta subcategoria foram incluídas cinco teses e seis dissertações que abordam a principal repercussão do levantado pelas subcategorias anteriores: Expansão do Ensino Superior e Educação a Distância, a Mercantilização do Ensino Superior e suas consequências para a sociedade.

Dando início a categoria em questão, foi captado que a origem da mercantilização se deu, como já colocado anteriormente, alicerçado nas políticas governamentais influenciadas pelo discurso neoliberal. A partir dessa afirmação, Bruna Moura (2017) analisa em sua

dissertação o novo contexto neoliberal oriundo do processo de globalização, a que a universidade vem sendo submetida. Destaca a sucessiva e contínua descapitalização das universidades públicas por parte dos governos e as investidas com intenções privatizantes através de medidas legais de que as instituições públicas de ensino superior têm sido alvo, levantando uma série de problemas e desafios tais como as diferenças regionais, a pressão por aumento de vagas, a necessidade de expansão da pesquisa e de elevação do padrão de qualidade, os custos elevados e a falta de investimentos públicos, a conquista de autonomia didática, administrativa e financeira, entre muitos outros.

Moura (2017) fundamenta seu estudo a partir da:

Hipótese de uma concepção de universidade pública a partir do encolhimento do espaço público dos direitos e do alargamento do espaço privado dos interesses do mercado. Em outros termos, entendemos que a universidade tem sido inserida na sociedade pelo prisma do mercado, tornando-se hegemônica a ideia de privatização da atividade universitária, inculcando à universidade pública o objetivo de prestadora de serviço (MOURA, 2017, p. 15).

No desdobramento do tema, Novaes (2017) tem por foco de sua dissertação a análise das políticas públicas de financiamento para educação superior privada no Brasil, o FIES e o PROUNI na relação com a democratização de acesso da classe trabalhadora ao ensino superior que, em seu ponto de vista, representam as principais políticas sociais de acesso da classe trabalhadora à universidade pública e, ao mesmo tempo, fortalece o mercado na educação no Brasil.

O texto faz crítica ao fato do acesso à educação superior apresentar como traço característico a elitização dos cursos mais valorizados socialmente, produzindo no interior do sistema de ensino também uma hierarquização entre os cursos e fazendo com que, nesta direção, a classe trabalhadora seja empurrada para o setor privado, que é subsidiado com recursos públicos, aprofundando a mercantilização do ensino superior. Por fim, conclui o autor ser notório que o ensino superior seja visto como uma mercadoria lucrativa, sendo o Estado um dos responsáveis neste processo (NOVAES, 2017).

Seguindo as mesmas questões, Filho (2016) estuda o financiamento e a expansão do setor educacional privado-mercantil, no Brasil, com a utilização de recursos do fundo público, no contexto do processo de financeirização da educação superior privada. O estudo analisa os mecanismos governamentais de incentivo às entidades privadas, como a concessão de renúncia fiscal, no âmbito do PROUNI, e os contratos de financiamento estudantil, permitindo a expansão e formação de oligopólios educacionais. De acordo com o autor esses

mecanismos correspondem a uma forma de nexos entre o Estado e o capital financeiro, no âmbito educacional, objetivando atender aos interesses do capital, contribuindo para a expansão de instituições privadas e favorecendo a acumulação financeira de investidores nacionais e internacionais (acionistas-proprietários) em decorrência do processo de financeirização da educação superior.

A tese revela que os recursos do fundo público destinados ao setor privado-mercantil contribuem para o aumento da lucratividade de grupos educacionais, com incremento da base de alunos na graduação presencial, havendo redução da carga tributária em decorrência de renúncias fiscais do PROUNI e de garantia de crédito por parte do governo federal. O FIES tem significativa relevância para a receita líquida dos grupos pesquisados pelo autor (Estácio, *Ânima e Ser Educacional*), com percentual de aproximadamente 40% das mensalidades dos cursos de graduação. Os recursos do FIES também são utilizados para compensação de tributos devidos pelas instituições ao governo federal, em especial, as contribuições previdenciárias. Além disso, com o FIES, há emissão de títulos da dívida pública em favor das instituições privadas de ensino, que reforçam o processo de financeirização dos grupos educacionais (FILHO, 2016).

Para finalizar, Filho (2016) observou que as mudanças no FIES, promovidas no final de 2014, não afetaram o montante de recursos financeiros destinados aos grupos, tampouco houve redução do número de contratos do FIES celebrados por estudantes desses grupos educacionais.

Já, Souza (2017, p. 8), por sua vez, foca sua dissertação no PNE (Lei n. 13.005/2014), analisando: “[...] a metamorfose da relação público/privado que culmina na dinâmica de mercantilização do setor educativo [...]”, no âmbito da relação público/privado e, por conseguinte, a mercantilização, como um dos fatores predominantes para a promoção das políticas educacionais no Brasil.

O autor através de sua análise nas Constituições, LDBs, PNEs, Decretos e Leis Complementares, especificamente voltados à educação, informa que no decorrer do último século e no começo deste, o próprio conceito de educação pública vivencia modificações, escapando da ideia mais comum de público como algo restrito à esfera estatal. A dissertação por fim, conclui como o PNE atual expressou, também, o processo de privatização da educação brasileira iniciada, principalmente, a partir da década de 1990 (SOUZA, 2017).

Ainda na mesma linha se encontra a tese de Aguiar (2013), a autora reconhece que a educação superior brasileira sofreu uma mudança estrutural, passando de um sistema de acesso de elite para o de acesso de massa, sendo o setor privado quem assumiu o atendimento

preferencial da nova demanda de massa, caracterizada pela ampliação e diversificação do público-alvo da educação superior, mediante a incorporação de estudantes oriundos das camadas mais baixas da estratificação social. A demanda de massa, amparada em políticas públicas favoráveis, transformou o ensino superior privado em um setor econômico altamente concorrencial, com seus corolários de financeirização e oligopolização crescentes.

Conduzindo o estudo para outro fator, no que concerne a mercantilização do ensino superior já analisadas nos trabalhos anteriores, Tavares (2014) em sua dissertação, apresenta uma nova modalidade o *private equity*, fundos de investimentos controlados pelo capital financeiro. O autor analisa criticamente as transformações da mercantilização do ensino superior privado brasileiro a partir do controle de um número expressivo de instituições de ensino superior que se utilizam deste tipo de investimento, chegando a conclusão de que está em curso uma mercantilização de um novo tipo.

Neste sentido, o autor busca identificar os grandes grupos ou fundos que têm controlado uma parcela cada vez maior das matrículas do ensino superior no país, e sustenta que o crescente controle do capital financeiro requer sistemática indução do Estado, por meio do fundo público que acredita ser claramente parte do circuito que possibilita a valorização do capital (TAVARES, 2014).

A pesquisa particulariza a análise da economia política brasileira a partir do governo Lula para entender a natureza das políticas sociais e a não ruptura com o modelo neoliberal, incentivado pela mundialização do capital e a atual configuração do setor financeiro, Tavares (2014) finaliza seu trabalho sinalizando que:

[...] a financeirização da educação é uma dimensão particular de um processo mais amplo e que, no caso da educação, a quase totalidade das aquisições e fusões de instituições de ensino superior privadas pelos referidos Fundos se deu no governo de Lula da Silva, em especial a partir de 2008 e que, justamente neste governo e no de sua sucessora é que encontramos o apoio mais consistente e amplo, do Estado ao setor privado-mercantil, notadamente por recursos públicos repassados por meio do FIES e do PROUNI (TAVARES, 2014, p. 7).

Ainda no assunto de financeirização do capital no ensino superior do setor privado com fins lucrativos no Brasil, encontra-se a tese de Fabio Costa (2015) que se baseou no período entre (2007-2012). A pesquisa apresentada tem como foco as empresas educacionais Anhanguera Educacional Participações S.A., a Estácio Participações S.A. e a Kroton Educacional S.A. De forma crítica, o autor discute a problemática, contribuindo para o debate educacional vinculado ao tema.

Costa (2015) observou como as novas estratégias de gestão corporativa, as suas inserções no mercado de ações, a participação de grandes fundos de investimentos (nacionais e estrangeiros), bem como os incentivos governamentais como as bolsas de estudos e a renúncia fiscal permitiram um importante crescimento para todas as empresas citadas no trabalho.

Biazon (2017), relaciona seu estudo baseado na defesa de que a educação superior privada vem sendo gerida como *business*, partindo do pressuposto de que as IES's estejam promovendo processos de industrialização do ensino superior privado. Baseia-se no esvaziamento do poder do Estado em oferecer educação gratuita e sua terceirização, fato que transformou o ensino superior em um negócio que gera lucro. Conduzindo seu trabalho com enfoque na área de comunicação, conclui que a comunicação tem importante papel na atração para a indústria do ensino superior privado que vende “sonhos”, diploma como meio para o sucesso e motiva a demanda com uso de histórias de sucesso, mecanismos facilitadores para ingresso, permanência e conclusão do ensino superior.

Outro aspecto levantado e analisado entre os trabalhos pesquisados é atinente aos impactos causados pela mercantilização do ensino superior no tocante à saúde do trabalhador docente. Essa temática se encontra na dissertação de Liduário (2013), que expõe como a mercantilização e privatização da educação superior têm rebatimentos na saúde do docente face ao atual contexto que exige, de forma crescente, a produtividade e a competitividade dos docentes com foco na educação superior.

Neste enfoque, a autora buscou analisar os processos de trabalho, no contexto da intensificação da mercantilização e privatização da educação superior e seus efeitos sobre a saúde dos trabalhadores docentes. O trabalho foi desenvolvido através de uma perspectiva social, vendo o problema como coletivo e institucional, analisando as relações, condições e organização do trabalho contemporâneo no ambiente educacional como elementos que poderão contribuir para o adoecimento dos docentes (LIDUÁRIO, 2013).

Braga (2015) tem sua tese o mesmo enfoque, a questão dos docentes, entretanto, sob uma perspectiva diferenciada. Mediante observação *in loco* das práticas pedagógicas e entrevistas realizadas com os professores dos cursos de Direito e Pedagogia, a autora busca identificar os traços políticos e legais que tiveram relevância na construção do atual modelo de educação superior seguido pela IES examinada, descortinando as políticas que influenciaram na construção do modelo empresarial e deparando-se com tomadas de decisões governamentais que foram imprimindo uma configuração econômica e transformando a

educação superior em um serviço rentável para o atendimento de uma população em busca de uma oportunidade de trabalho.

Nesse espaço, onde a demanda por educação superior é maior que a oferta de vagas, a autora comenta que as IES privadas proliferaram e implantaram um modelo administrativo-gerencial aos moldes de mercado para gerenciar o produto “ensino” como serviço a ser oferecido aos consumidores. Com esse objetivo, foi criada uma estrutura mecânica de controle de todas as etapas do processo de ensino-aprendizagem, organizado com conteúdos e métodos pré-definidos pelo modelo de gerenciamento, no caso estudado. É dentro deste aspecto notado, que a autora demonstra como esse processo trouxe mudanças na atividade pedagógica dos professores que trabalham nesta IES privadas, com vigilância ininterrupta sobre as suas ações em aula, levando à perda da autonomia do trabalho docente (BRAGA, 2015).

Em todas as pesquisas, aqui abordadas, aparecem reflexões em torno da democratização do ensino superior e sua conseqüente expansão, que ganharam força no governo de Fernando Henrique Cardoso (FHC), passando por Luis Inácio Lula da Silva e Dilma Rousseff, e que ao nosso ver prosseguem até os dias atuais.

A expansão do ensino superior, especialmente com a inserção da modalidade da EaD, envolve questões políticas, que nitidamente foram direcionadas para favorecer o capital, daí a mercantilização passa a ser um fenômeno inerente a todo esse processo, intencional ou não, já que o discurso político que embasou esta expansão foi a “democratização do ensino superior”. Sob esse prisma, tal conceito do que venha a ser “democratização do ensino superior” requer um estudo mais apurado dentro da ótica constitucional.

O que podemos perceber, a princípio, é que faltou um discurso ético em toda trajetória desta expansão que justificasse o abandono do Estado quanto às questões sociais, na qual se insere a educação. Visivelmente, todas as políticas e ações do Estado seguiram as diretrizes traçadas por organismos internacionais embasados pela concepção neoliberal que, por essência, coloca os interesses do capital acima das questões sociais.

Os impactos desta mercantilização, especificamente quanto aos trabalhos apresentados, apontam para a precarização do ensino, abrangendo inclusive, a condição do trabalho do docente o que, conseqüentemente, afeta a qualidade do ensino ofertado no país; o abandono do Estado com relação a educação superior, e a inserção de grupos empresariais que foram fortalecidos por essas políticas.

De uma forma geral, a expansão do ensino superior é apontada de forma negativa e fortemente associada a educação privada. Tais afirmações ressaltam críticas à falta de

qualidade que acompanha a expansão do ensino superior.

Na análise permenorizada de todos os trabalhos apresentados pudemos observar que há uma preocupação com os rumos da educação superior no Brasil, especialmente quanto ao gradual abandono do Estado.

Observou-se nos trabalhos apresentados lacunas, como a ênfase na questão dos direitos sociais, no qual se insere a educação, pois segundo a Constituição Federal de 1988 (CF/88), são obrigações positivas que devem ser prestadas pelo Estado ou por quem lhe faça as vezes, sob sua supervisão e fiscalização.

Assim, encerra-se essa seção, encontrando o espaço para esta pesquisa, justificando as delimitações e contribuições do estudo para o meio acadêmico. Esse levantamento por tais fontes foi imprescindível para a não duplicação de esforços, “anão ‘descoberta’ de ideias já expressas, ou seja, a não-inclusão de ‘lugares-comuns’ no trabalho (LAKATOS; MARCONI, 2003, p. 224).

## 1.2 CARACTERIZAÇÃO DA PESQUISA E FUNDAMENTAÇÃO

Trata-se a pesquisa, de uma dissertação, “um estudo teórico de natureza reflexiva, que consiste na ordenação de ideias sobre determinado tema; aplicação de uma teoria existente para analisar determinado problema”. Tem caráter didático, pois se constitui em um treinamento ou iniciação à investigação (SALVADOR, 1980, REHFELDT, 1980, SALOMON, 1999 apud LAKATOS; MARCONI, 2003, p. 239).

Diante do cenário dos debates relativos à Expansão do Ensino Superior, o tema engloba outros de grande importância, como já apontados “no estado da arte”. Sendo que, o diferencial da pesquisa que se apresenta é o objeto no qual recai a análise: o Novo Marco Regulatório da EaD, e seu impacto no sistema educacional e o levantamento das mudanças ocorridas na estrutura normativa dessa modalidade de Educação e suas relações com Estado, Democracia e Mercantilização.

Em sua caracterização teórico-metodológica, trata-se de um Estudo implicado, devido a experiências vividas com relação à trajetória desta pesquisadora no curso de Pedagogia da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ), onde no processo de formação profissional e tecnológico, foi possível compreender a EaD como uma modalidade que reflete as principais transformações na sociedade informacional e seus reflexos na educação, possibilitando uma mudança de paradigma no processo de ensino-aprendizagem mediado pelas Tecnologias de Informação e Comunicação (TICs).

Certo que, segundo Lakatos e Marconi (2003, p. 224), em se tratando de uma pesquisa científica:

A finalidade da pesquisa científica não é apenas um relatório ou descrição de fatos levantados empiricamente, mas o desenvolvimento de um caráter interpretativo, no que se refere aos dados obtidos. Para tal, é imprescindível correlacionar a pesquisa com o universo teórico, optando-se por um modelo teórico que serve de embasamento à interpretação do significado dos dados e fatos colhidos ou levantados.

Assim, sob o caráter teórico-metodológico adotado o estudo foi realizado com base no levantamento bibliográfico, por meio de livros, artigos, revistas, teses, dissertações e periódicos publicados sobre os assuntos, relativos ao papel do Estado, à política educacional, reforma universitária, e os temas correlatos.

No Brasil, vários são os pesquisadores que têm se debruçado sobre a análise das políticas educacionais que contemplam a questão da expansão da educação superior, dentre eles: Sampaio (1991, 2002, 2009), Silva Jr. e Sguissardi (1999), Severino *et al.* (2008).

Por tratar-se de um tema multidisciplinar, outros autores também contribuíram, sobremaneira, para o desenvolvimento desta pesquisa, dentre eles Sarlet e Marinoni (2017) apresentando as concepções de Estado Democrático de Direito, democracia, cidadania, igualdade e direitos sociais. Assim como a concepção de Secchi (2003) de políticas públicas em um Estado democrático de Direito.

Sobre tema Estado, capitalismo e neocapitalismo têm-se Dupas (2003, 2005), Max Weber (1994), Adam Smith (1988) e Zygmunt Bauman (1999). Sobre as funções do Estado, destacam-se Sahid Maluf (2016) e Di Pietro (2017)

Para alcançar o objetivo final deste estudo, além da pesquisa bibliográfica, foi realizada uma coleta de dados estatísticos para analisar a expansão da EaD nos períodos compreendidos de 2013 a 2017. Esses dados estatísticos foram coletados junto ao MEC e o Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP). Também foram levantadas as diretrizes do Programa Nacional da Educação, a fim de que fossem identificados os seus objetivos e metas para a Educação Superior, Decretos, Leis, Portarias e outros documentos oficiais publicados pelo Ministério da Educação (MEC) voltados a EaD.

Assim, na realização dessa pesquisa, articulamos as abordagens qualitativas e quantitativas. A junção dessas abordagens foi de extrema relevância, pois permitiram revelar os diversos aspectos que envolvem o objeto de estudo, os alcances e limites das estratégias de expansão e democratização do Ensino Superior através da EaD.



Coletado os dados, deu-se início a análise, nesta fase o objetivo é responder o questionamento da pesquisa, o problema inicialmente formulado cientificamente válido, que indica exatamente qual dificuldade se pretendeu resolver.

Na análise, o pesquisador entra em maiores detalhes sobre os dados decorrentes do trabalho estatístico, a fim de conseguir respostas às suas indagações, e procura estabelecer relações necessárias entre os dados obtidos e as hipóteses formuladas (LAKATOS MARCONI, 2003).

Essa prática foi de extrema importância para que pudéssemos avaliar as políticas de expansão da Educação Superior na modalidade de EaD, sobre diferentes contextos e visões, e compreendermos melhor os verdadeiros motivos para entrada em vigor do Novo Marco Regulatório da EaD no País e, a partir de então, identifica-se os impactos desta nova legislação.

## 2 EDUCAÇÃO SUPERIOR NO BRASIL

O objetivo deste capítulo é fazer uma análise sobre o processo que culminou na expansão e mercantilização da Educação Superior, em especial, através da modalidade da EaD. Busca-se, através do abalçamento na Constituição Federal de 1988, e na importância das políticas públicas no Estado Democrático de Direito, compreender os limites e fundamentos do Estado na condução de políticas públicas voltadas à educação e os impactos da reforma do Estado na educação superior.

Como a análise delimita-se ao período de 1988 a 2017, a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDBEN) será apresentada no contexto do primeiro marco regulatório da EaD, Decreto n. 5.622, de 19 de dezembro de 2005.

### 2.1 A EDUCAÇÃO SUPERIOR SOB A ÓTICA CONSTITUCIONAL

Desde a proclamação da independência do Brasil, por conta dos arranjos políticos, a sociedade brasileira construiu sete constituições, sendo a primeira em 1824, seguida das Cartas de 1891, 1934, 1937, 1946, 1967 e, por fim a Constituição vigente.

Neste sentido, para melhor compreensão das mudanças operadas na educação superior, a partir da Constituição Federal de 1988 (CF/88), é necessário um breve apontamento de como tema foi sendo conduzido nas constituições anteriores.

A primeira Constituição brasileira de 1824 (Brasil-Império) nada deliberou acerca da educação superior. Foi somente a partir da Constituição de 1891 (Primeira República), que o Ensino superior foi retratado, possibilitando a criação de instituições de ensino superior nos estados e enfatizando a educação superior no Distrito Federal.

Posteriormente, a Constituição de 1934 (Segunda República), a educação passou a ser um direito de todos, devendo ser ministrada pela família e pelos Poderes Públicos, competindo à União traçar as diretrizes educacionais, de modo a difundir a educação pública em todos os seus graus.

A Constituição de 1937 (Estado Novo) não apresentou mudanças significativas, apenas determinou que a Educação Superior dependeria da aprovação do Presidente da República.

A Constituição de 1946 passou a determinar que o ensino dos diferentes ramos fosse ministrado pelos Poderes Públicos e também a livre iniciativa particular, respeitadas as leis que o regulem. O ensino público passou a ser gratuito em todos os níveis, sendo que no nível

superior, somente para aqueles que demonstrassem efetivo aproveitamento e provarem insuficiência ou falta de recursos.

A Constituição de 1967 (Regime Militar) passa a determinar que o Poder Público substituirá, gradativamente, o regime de gratuidade no ensino médio e no superior pelo sistema de concessão de bolsas de estudo, mediante restituição, que a lei regulará.

Com a promulgação da Constituição Federal de 1988 (CF/88) consagrou-se o Estado Democrático de Direito. A CF/88 forneceu o arcabouço institucional necessário a mudanças na educação brasileira, considerada a educação um dos mais importantes direitos sociais da constituição. Tais direitos correspondem a obrigações positivas pelo Estado, ou seja, à prestação assistencial do Estado. São normas de ação governamental, declarações programáticas que se completam e se efetivam por meio de regulamentação legislativa ordinária.

A CF/88 apresenta todas as fases de educação, trazendo a obrigatoriedade do ensino para o Estado e dialogando com as bolsas/financiamentos e da própria expansão da educação com parcerias público-privadas.

Anteriormente a educação superior era mecanismo de formação de cidadãos com mais poder aquisitivo e com objetivo de trabalharem para o Estado. Atualmente discute-se a importância de formar cidadãos para o desenvolvimento de suas capacidades e outras possibilidades de empregos, sendo esta uma das potencialidades da CF/88 que visou, entre outras particularidades, o estabelecimento de direitos, tais como a moradia, lazer, segurança, saúde, dentre outros.

A educação, como “direitos de todos” e dever do Estado já era um direito previsto nas Constituições de 1934, 1946 e de 1967, com exceção da Constituição de 1937, em que a educação foi inserida no capítulo da família, exercendo o Estado um papel secundário.

Preconiza ainda a CF/88 que o ensino é livre à iniciativa privada, atendidas as determinações legais. Sarlet, Marinoni e Mitidiero (2017) consideram que nem mesmo uma reforma constitucional poderia suprimir o dispositivo que assegura à iniciativa privada a possibilidade de participação na educação, por força da proibição de retrocesso em matéria de proteção e promoção de direitos fundamentais, mas em especial se estiverem sendo afetados aspectos relativos ao núcleo essencial do direito à educação, considerado como um direito em sentido amplo

A educação básica no país é obrigatória e gratuita dos 4 (quatro) aos 17 (dezessete) anos de idade, assegurada inclusive sua oferta gratuita para todos os que a ela não tiveram acesso na idade própria, ou seja, a obrigatoriedade não se estende a maiores de 18 (dezoito)

anos, mas a gratuidade permanece em qualquer idade nas escolas da rede pública. A Educação superior também é garantida a gratuidade, sendo que, atualmente, para aqueles que demonstrem efetivo aproveitamento, ou seja, é necessário que consiga ser aprovado na prova vestibular ou no caso do Exame Nacional do Ensino Médio (ENEM). Não há mais a necessidade de demonstrar insuficiência de recursos, salvo para os casos de cotas para pessoas de baixa renda.

Em um contexto mais amplo de um direito à educação como direito a prestações situa-se a questão do acesso ao ensino médio e superior. Diversamente dos casos do ensino fundamental e do direito à educação infantil, a CF/88 previu a garantia da “progressiva universalização do ensino médio gratuito”, além de assegurar o “acesso aos níveis mais elevados do ensino, da pesquisa e da criação artística, segundo a capacidade de cada um” (art. 208, II, V). Assim, pelo menos não expressamente, a CF/88 não consagra um direito subjetivo a uma vaga no ensino médio gratuito (em estabelecimento oficial de ensino), muito menos o direito a uma vaga em instituição de ensino superior mantida pelo Poder Público (SARLET; MARINONI; MITIDIERO, 2017).

Entretanto, as atividades de pesquisa, de extensão e de estímulo e fomento à inovação, realizadas por universidades e/ou por instituições de educação profissional e tecnológica poderão receber apoio financeiro do Poder Público. Os recursos públicos podem ser dirigidos às escolas comunitárias e confessionais ou filantrópicas, que comprovem finalidade não lucrativa.

As universidades e as instituições de pesquisa científica e tecnológica gozam de autonomia didático-científica, administrativa e de gestão financeira e patrimonial, devendo obediência ao princípio de indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão.

Caracteriza-se como típica garantia institucional fundamental, a autonomia universitária, o que já foi objeto de reconhecimento até mesmo pelo Supremo Tribunal Federal (STF), não obstante tenha ficado claro que esta autonomia não assegura às universidades uma absoluta independência em face do Estado, de modo especial no que diz com a possibilidade da edição de atos normativos autônomos.

O texto constitucional disciplinou três princípios que funcionam como um tripé que estrutura o campo político, de forma que antagonize, concilie, aproxime e afaste as posições dos diferentes atores do sistema educacional, em especial os representantes do setor privado no processo de fomentação de políticas para a área de educação: São eles: a gratuidade de ensino público em estabelecimentos oficiais, autonomia didática e científica, administrativa e

de gestão financeira e patrimonial das universidades que obedecerão ao princípio da indissociação entre o ensino, pesquisa e extensão (SAMPAIO, 2009).

A inclusão desses princípios significa a correlação de forças dos diferentes setores públicos e privados e no interior destes, os seguimentos confessionais e comunitários presentes no ensino superior.

Vale lembrar que no Brasil, até o final do século XIX, existiam apenas 24 instituições de ensino superior público. A criação de estabelecimentos de ensino superior, no âmbito privado, só foi possível após a permissão legal da Constituição Republicana de 1891. A partir de então, as elites laicas e confessionais católicas criaram seus próprios estabelecimentos de ensino superior.

No que se refere à organização acadêmica, as Instituições de Ensino Superior (IES) do sistema nacional passaram a ser classificadas em: universidades, centros universitários, faculdades integradas e instituições superiores e escolas superiores.

As universidades de uma forma geral definem-se pela indissociabilidade das atividades de ensino e pesquisa e extensão. Os centros universitários definem-se por serem instituições pluricurriculares, compreendendo uma ou mais áreas do conhecimento.

Critica-se o princípio da associação ensino-pesquisa ou ensino, pesquisa e extensão, que na visão dos críticos oficiais deveria estar restrito apenas algumas instituições e não a maioria delas, que poderiam dedicar-se prioritariamente ao ensino.

Essas ideias de uma distinção entre universidade de pesquisa e universidades de ensino vêm sendo defendidas por alguns estudiosos sobre os problemas da educação superior no país desde meados de 1980, quando, em 1986, o Grupo de Estudos para a Reformulação do Ensino Superior (GERES) formado pelo Ministério da Educação e Cultura (MEC), propunha essa alternativa para o sistema. Na época essa proposta sofreu forte oposição tanto nos movimentos organizados de docentes do ensino superior federal, quanto dos dirigentes das universidades públicas federais e estaduais e acabou sendo abandonada (SILVA JR.; SGUISSARD, 1999).

### 2.1.1 Estado Democrático de Direito e Políticas Públicas

O Estado Constitucional que merece a denominação de Estado Democrático de Direito é um Estado onde o poder (seja na sua origem, seja quanto ao seu modo de exercício) deve ser legitimamente adquirido e exercido, legitimação que pode ser reconduzida a uma justificação

e fundamentação democrática do poder e a um exercício democrático das diversas formas de sua manifestação e exercício (SARLET, MARINONI, MITIDIERO, 2017)

O Estado Democrático é fundado e mesmo pressupõe a noção de cidadania. A cidadania, numa perspectiva mais ampla, não se refere apenas a titularidade e exercício dos direitos políticos em sentido estrito, ou seja, o direito de votar e ser votado, mas engloba outras formas de participação efetiva na esfera pública.

A democracia não se exprime somente a um conjunto de princípios e normas de cunho organizatório e procedimental, não sendo, portanto, um conceito estritamente jurídico, guardando, na sua dimensão material, íntima relação com a dignidade da pessoa humana com os direitos fundamentais em geral, dentre eles os direitos de liberdade, para além dos direitos políticos e de nacionalidade (SARLET, MARINONI, MITIDIERO, 2017).

A ordem democrática, consagrada pela CF/88, guarda sintonia com uma concepção dinâmica de democracia, típico de uma sociedade aberta, ativa e inclusiva, que busca assegurar aos cidadãos um desenvolvimento integral das personalidades individuais no âmbito de uma sociedade livre, justa e solidária (art. 3.º, I, da CF/88) e num ambiente marcado pela justiça social (art. 170 da CF/88) (SARLET, MARINONI, MITIDIERO, 2017).

Do respeito e proteção da dignidade humana decorre que os seres humanos (povo) formam o elemento dominante do (e no) Estado, ao passo que liberdade e igualdade (e os direitos fundamentais correlatos) exigem que todos possam, em condições de igualdade, influir na vida estatal.

A igualdade é a base de uma sociedade democrática. Já a igualdade perante a lei (formal), normalmente difundida pela expressão “todos são iguais perante a lei é destinada, em primeiro momento ao legislador, estabelecendo uma proibição de tratamentos diferenciados, o que, todavia, embora sirva para coibir desigualdades no futuro, não é suficiente para “destruir as causas” da desigualdade numa sociedade (SARLET, MARINONI, MITIDIERO, 2017).

A igualdade em sentido material significa vedação a qualquer tipo de tratamento arbitrário, ou seja, é proibido estabelecer critérios injustos e violadores da dignidade da pessoa humana, de tal sorte que a igualdade, na seara jurídico-constitucional, opera como exigência de critérios razoáveis e justos para determinados tratamentos desiguais, como, por exemplo, na previsão de diversas modalidades de ações afirmativas, incluindo políticas de quotas de gênero para o exercício de cargos públicos representativos, mas também, objetivando apostar na compensação de desigualdades fáticas, de quotas de cunho racial, quotas para indígenas, entre outras (SARLET, MARINONI, MITIDIERO, 2017).

A promoção dos direitos das minorias poderá ser expressa ou implícita na ordem constitucional, tendo por objetivo superar níveis intoleráveis de exclusão social, política, econômica e mesmo cultural, mas também poderá ser exigência do Estado Democrático de Direito.

Com efeito, o Preâmbulo já evidencia o forte compromisso com a justiça social, comprometimento este reforçado pelos princípios fundamentais elencados no Título I da CF/88, dentre os quais se destaca a dignidade da pessoa humana (art. 1.º, III), positivada como fundamento do próprio Estado Democrático de Direito.

A CF/88 prevê título específico para os direitos e garantias fundamentais – Título II –, onde foram também consagrados direitos sociais básicos e de caráter mais geral, bem como foi previsto um extenso elenco de direitos dos trabalhadores. Entendidos como direitos fundamentais sociais básicos (educação, saúde, alimentação, trabalho, moradia, lazer, segurança, previdência social, proteção à maternidade e à infância e assistência aos desamparados).

Compreendidos os direitos sociais como direitos fundamentais, é possível apontar para uma dupla dimensão negativa (defensiva) e positiva (prestacional). Convém, contudo destacar que os direitos sociais, embora normalmente referidos ao princípio da igualdade na sua vertente substantiva, não se limitam à função de direitos a prestações materiais (SARLET, MARINONI, MITIDIERO, 2017).

Quando a CF/88 em seu art. 205, dispõem que “a educação, direito de todos e dever do Estado e da família, será promovida e incentivada com a colaboração da sociedade”, assume, de plano, uma dupla dimensão, pois tanto reconhece e define um direito (fundamental) de titularidade universal (de todos) (SARLET, MARINONI, MITIDIERO, 2017).

Os direitos sociais objetivam garantir aos indivíduos o exercício e usufruto de direitos fundamentais em condições de igualdade, sendo uma obrigação positiva do Estado (*facere*). Para que cumpra esta obrigação, o Estado deve intervir na vida social e desenvolver uma política de inclusão e desenvolvimento social através de incentivos e de leis. Lembrando que em um Estado Democrático de Direito, além de o governo ser da maioria e para a minoria, o Estado faz as leis e a elas também se submete.

As políticas públicas, no Estado Democrático de Direito, ganham relevo à medida que o Estado assume o papel de garantidor das condições e dos meios de vida considerados como sendo direitos individuais, sociais e políticos. A CF/88 muito mais que dispor direitos também os garante.

Entretanto, as dificuldades econômico-financeiras de implementação de políticas públicas em países em desenvolvimento, como o Brasil, por exemplo, são bem maiores do que as que se apresentam aos países ricos, desenvolvidos (CHAUI, 2002).

Os direitos destinados a prestações positivas implicam uma postura ativa do Estado, no sentido de que este se encontra obrigado a colocar à disposição dos indivíduos prestações de natureza jurídica e material. A maneira como esse dever será satisfeito constitui tarefa dos órgãos estatais, que dispõem de ampla liberdade de adequação. É fato que todas as dimensões dos direitos fundamentais têm custos públicos (MENDES, 2011).

Assim, por falta de suportes financeiros suficientes para a satisfação de todas as necessidades sociais, destaca-se que a formulação das políticas sociais e econômicas voltadas à implementação dos direitos sociais implicaria, invariavelmente, escolhas alocativas. Tais escolhas seguiriam critérios de justiça distributiva, configurando-se como típicas opções políticas, as quais, segundo Mendes (2011, p. 651): “pressupõem escolhas trágicas”.

Segundo Secchi (2013) políticas públicas são diretrizes elaboradas tendo por finalidade o enfrentamento de um problema público. Já a definição do que seja um problema público depende da interpretação normativa de base. Em regra, para um problema ser considerado público este deve ter implicações para uma quantidade ou qualidade considerável de pessoas, ou seja, um problema só se torna público quando os atores políticos intersubjetivamente o consideram uma situação inadequada e relevante para a sociedade.

Todavia, informa Secchi (2013), que ao se conceituar política pública existem alguns nós conceituais que são relevantes e devem ser levados em consideração. Dentre eles, reside na afirmação, por parte da doutrina majoritária, de que política pública é tudo aquilo que os governos optam em fazer ou não fazer, neste sentido política pública passa a significar a omissão ou negligência. Entende o autor que realmente a inércia do Estado em face de um problema público recorrente gera um questionamento sobre os seus interesses na manutenção do *status quo*.

Políticas públicas tomam forma de programas públicos, projetos, leis, campanhas publicitárias, esclarecimentos públicos, inovações tecnológicas e organizacionais, subsídios governamentais, rotinas administrativas, decisões judiciais, coordenação de ações, de uma rede de atores, gasto público, etc. (SECCHI, 2013).

São exemplos de operacionalização das políticas públicas nas diversas áreas de intervenção: saúde, educação, segurança, gestão, meio ambiente, saneamento, habitação, emprego e renda, previdência social, planejamento urbano, cultura e esporte etc.



Levando-se em consideração que a educação faz parte dos direitos sociais e como tais são prestações positivas que precisam ser proporcionadas pelo Estado ou por quem lhe faça às vezes, a questão do ensino superior merece um exame mais apurado sobre o direito ao seu acesso.

Segundo Sarlet; Marinoni e Mitidiero (2017) a liberdade fundamental de escolha da profissão não teria qualquer valor caso não existissem as condições fáticas para a sua fruição. Sob o ponto de vista dos autores, este direito fundamental, objetiva também o livre acesso às instituições de ensino, consistente na garantia de igual acesso ao ensino superior, na medida das instituições e vagas existentes.

No caso do ensino superior, como se verifica ausência de previsão expressa na CF/88, mas em consonância com o dever de progressiva realização dos direitos sociais, econômicos e culturais, é possível sustentar, que além do direito subjetivo de igual acesso às vagas já disponibilizadas, há um dever constitucional de progressiva criação de cursos e vagas ou da criação de outros meios de acesso efetivo ao ensino superior (SARLET; MARINONI; MITIDIERO, 2017).

No Brasil, o sistema de educação superior é baseado na oferta gratuita por meio de universidades públicas e estatais, e a oferta paga por meio de universidades privadas e públicas não estatais (comunitárias, confessionais, etc.). Essa é uma política estratégica, dirigida para o enfrentamento de um problema público: a necessidade de formação técnica - científica dos brasileiros (SECCHI, 2011).

Dentro deste sistema de ensino superior, o governo pode ter várias políticas de nível intermediário, por exemplo, uma política de expansão da oferta pública, uma política para a garantia da qualidade da oferta, como exemplo, o Exame Nacional de Desempenho de Estudantes (ENADE), avaliação dos cursos de graduação etc., e uma política para a regulação da oferta, por exemplo, diretrizes curriculares nacionais, regulamentação do ensino a distância.

A política de expansão da oferta também pode ser destrinchada em várias políticas públicas: REUNI (expansão da oferta de cursos em universidades federais), PROUNI (concessão de bolsas para alunos estudarem gratuitamente em universidades particulares), FIES (financiamento estudantil), UNABERTA (ampliação da oferta pública de ensino a distância e a criação de Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia (HADDAD, 2011, *apud* SECHI, 2013).

## 2.2 REFORMA DO ESTADO E OS IMPACTOS NA EDUCAÇÃO SUPERIOR

Segundo Vieira (2003) a evolução do sistema de educação superior no país mostra que esse sistema tem se constituído em um campo acadêmico extremamente complexo e diversificado, em suas várias configurações jurídicas e organizacionais.

Segundo Ferraz Júnior (2011) a questão atual do ensino superior no país foi gerada pelas transformações sociais, a partir da década de 1950. Marcadas pela massificação, essas mudanças determinaram as normas produzidas pelo Estado.

As mudanças se devem a alguns fatores importantes que são correlatos a questão social. Até 1950, a sociedade brasileira tinha, nitidamente, características patrimonialistas, mais rurais, a partir de 1950 houve uma transformação social no sentido do advento da chamada economia empresarial.

Quando a economia era fundada na propriedade, principalmente na ideia da propriedade rural, o seu objetivo fundamental era o lucro. Quando a economia começa a se estruturar em torno do controle da sociedade, o controle acionário, o grande alvo econômico passa a ser regido por critérios de eficiência (FERRAZ JR. 2011).

O Estado passou de uma burocracia eminentemente patrimonialista para uma burocracia de caráter mais instrumental, isso por força mesmo do crescimento econômico do país. Outro aspecto importante na transformação social do Brasil foi o surgimento nítido da chamada sociedade de massas, o aparecimento do Estado interventor, como forma de controle da sociedade de massas (FERRAZ JR. 2011).

Portanto, quanto a primeira variável, dos anos cinquenta para cá, temos o advento da economia empresarial, passagem para uma burocracia instrumental, o surgimento de uma sociedade de massas e o aparecimento do Estado interventor.

Nesse processo burocrático e com a existência de transformações oriundas dos movimentos e da própria heterogenia da sociedade, a questão educacional ganha destaque por resgatar a identidade de um país diverso e que busca ascensão e responder sobre o sentido e, também, sobre a posição do Estado em relação às experiências e crescimento econômico (FONTES, 2005; SADER, 2003).

Um sistema econômico contém em si regras e princípios definidores da política econômica em conformidade com a qual se disciplina o modo de produção e a forma de distribuição do produto econômico (KÖHLER, 2013).

No país a ordem econômica se funda na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tendo por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social. Devendo-se observar os seguintes princípios insertos no art. 170, da CF/88:

- I - soberania nacional;
  - II - propriedade privada;
  - III - função social da propriedade;
  - IV - livre concorrência;
  - V - defesa do consumidor;
  - VI - defesa do meio ambiente;
  - VI - defesa do meio ambiente, inclusive mediante tratamento diferenciado conforme o impacto ambiental dos produtos e serviços e de seus processos de elaboração e prestação;
  - VII - redução das desigualdades regionais e sociais;
  - VIII - busca do pleno emprego;
  - IX - tratamento favorecido para as empresas brasileiras de capital nacional de pequeno porte.
  - IX - tratamento favorecido para as empresas de pequeno porte constituídas sob as leis brasileiras e que tenham sua sede e administração no País.
- Parágrafo único. É assegurado a todos o livre exercício de qualquer atividade econômica, independentemente de autorização de órgãos públicos, salvo nos casos previstos em lei (BRASIL, 1988, art. 170).

O conceito de ordem econômica é essencialmente jurídico, para Weber (1964) a ordem jurídica e a atuação econômica real encontram-se em planos totalmente distintos, a primeira no plano ideal *do dever ser* e a segunda no plano *dos acontecimentos reais*. São, portanto, os acontecimentos reais que vão conduzir o Estado para o alcance dos seus objetivos.

O Estado brasileiro vem passando por uma constante reconfiguração dos seus aparelhos, em razão de vários fatores. Dentre eles, é possível destacar a globalização, a interdependência e a concorrência com outros atores. Segundo Chevalier (2009) tal situação conduz a uma forçosa redefinição das funções estatais, chegando à fragmentação, diante do surgimento de poderes policêntricos de intervenção e regulação, da reconfiguração territorial e da segmentação de estruturas que, ao contrário do que vinha ocorrendo ao longo do século XX, agora põe em pauta uma diversificação crescente de seus elementos constitutivos, ao invés de multiplicar a sua atuação.

Para melhor contextualização das reformas que se sucederam na educação e na administração pública é necessário revisitar alguns conceitos ligados ao Estado, especialmente o Estado liberal e o Estado social.

No Estado liberal a atuação estatal deveria estar em consonância com os exatos limites da lei, ou seja, o Estado subordinava-se inteiramente ao direito positivo edificado pela

burguesia, cabendo-lhe, tão somente, o papel de promover a ordem pública e econômica (MALUF, 2018).

Adam Smith (1988), em sua obra *A Riqueza das Nações*, justifica a característica do Estado liberal preconizando que qualquer homem é melhor juiz de seus interesses do que o Estado, e assim poderia melhor promovê-los e delinear-los, havendo assim um ordenamento natural nessas relações que as equilibra.

A concepção liberal projetou-se com maior amplitude no campo econômico. O liberalismo individualista exerceu poderosa influência no sentido de impedir a intervenção estatal, em favor das chamadas leis da oferta e da procura. Segundo Nader (2014) duas foram às afirmações individualistas:

A primeira, sempre que o direito individual estiver em oposição ao interesse social, prevalece o direito individual, a segunda o Estado deve ser, tanto quanto possível, um simples mantenedor do interesse social, sem iniciativa, sem ação integral e até mesmo sem ação conservadora, nem fiscalizadora. Os defensores dessa concepção pensam que, uma vez atendidos os interesses individuais, *ipso facto*, as necessidades coletivas estarão satisfeitas (NADER, 2014, p. 13).

Em menos de meio século, tudo o que o liberalismo havia prometido ao povo resultou em conquistas e privilégios das classes economicamente dominantes. Sobre este contexto, discorre Maluf (2018, p. 131) que: “Sem dúvida, eram anti-humanos os conceitos liberais de igualdade e liberdade. Era como se o Estado reunisse num vasto anfiteatro lobos e cordeiros, declarando-os livres e iguais perante a lei, e propondo-se a dirigir a luta como árbitro, completamente neutro”.

A primeira reação contra o liberalismo foi o socialismo. Doutrina que teve início no campo literário, no séc. XVIII, intensificando-se logo após a implantação do Estado liberal. (MALUF, 2018).

O socialismo atinge seu ápice com o Manifesto Comunista de Marx e Engels, em 1848, documento este que adveio da reunião da Liga dos Comunistas em um congresso realizado no ano de 1847 em Londres. O objetivo básico, de tal manifesto, seria a união de toda classe proletária, a qual retiraria todo o poder e o domínio de capital da burguesia detendo em suas mãos os meios de produção, de forma equânime, culminando no que se convencionou chamar de ditadura do proletariado (MALUF, 2018).

Por consequência da falência da ideologia do Estado Liberal, principalmente embasada nos reflexos de uma atuação social maior da igreja e, ainda, com a consequente

conscientização claramente forçada pelo idealismo revolucionário marxista, observou-se que deixar ao livre-arbítrio dos particulares as relações socioeconômicas, não gerou bons frutos.

Com a evolução do Estado liberal para o Estado social, o Estado, até então neutro, é substituído pelo Estado atuante, passando a assumir para si a gestão das principais regras que, no Estado liberal, eram delegadas ao arbítrio dos particulares (NADER, 2014).

Surge a ideia de deveres sociais, ou seja, o Estado deve agir (*facere*) de forma não interventiva direta, mas sim de maneira arbitral para prover garantias e meios básicos de subsistência aos indivíduos, para que a vida em sociedade se sustente, é o que se denominou “Estado de bem-estar social”, assim se garantiria uma igualdade material e efetiva não só dos indivíduos perante o Estado, mas entre os próprios indivíduos, buscar-se-ia um equilíbrio na balança, superando-se a questão de desigualdade político-social.

Todavia, com a crise dos dois choques do petróleo na década de 1970 e também com a globalização da economia, a lógica do dirigismo estatal – característica do Estado social – é colocado em evidência.

Com a queda do socialismo, o capitalismo renuncia as concessões feitas aos mais vulneráveis e surge uma nova direita denominada neoliberalismo, que ganha força com os governos da Inglaterra e dos Estados Unidos da América.

Entretanto, no Brasil, antes mesmo de promulgada a CF/88, o Estado social entra em crise, e o país sem ter sido liberal e nem mesmo social adota uma Constituição social e democrática de direito, atribuindo ao Estado o papel interventivo na Ordem Econômica. Todavia, nota-se, na constituição brasileira a interação de princípios e regras de cunho liberal com ditames simbólicos de um Estado social.

No país, a desaceleração econômica do Estado, iniciada nos anos 70 e acentuada após os anos 80, ocasionou o descontrole fiscal, redução nas taxas de crescimento econômico, aumento do desemprego e elevados índices de inflação. Neste cenário é que estava inserida a Assembleia Nacional Constituinte brasileira.

Segundo Costa (2011), em interessante artigo intitulado *A Mentira da Constituição Federal*, na época da elaboração da Constituição brasileira de 1988, a Assembleia Constituinte tinha um grande desafio de integrar em si a evolução cultural adquirida desde o século XVIII, período em que despontou os valores fundamentais ao desenvolvimento da dignidade humana e à construção de um Estado de Bem-Estar Social, e compreender culturalmente os três últimos séculos, marcados pela experiência capitalista do liberalismo econômico e do socialismo real.

A Assembleia Constituinte foi cenário de ampla participação da sociedade civil, que até então, se mantivera excluída do processo político por mais de duas décadas. O fruto final de seu trabalho foi heterogêneo. De um lado, progressos como a inclusão de uma generosa carta de direitos, a recuperação das prerrogativas dos Poderes Legislativo e Judiciário, a redefinição da Federação. Entretanto, de outro, o texto casuístico, prolixo, corporativo, incapaz de superar a eterna superposição entre o espaço público e o espaço privado no país (BARROSO, 2010).

O que conduz ao entendimento de que, a CF/88, não pretendeu instaurar de fato um Estado Democrático, ou seja, por força de interesses pessoais, refletiu a vontade de apenas uma parte da sociedade: a burguesia (COSTA, 2011).

Tais acontecimentos podem ser explicados, pois de acordo com a concepção marxista, o Estado Moderno deve-se estruturar de acordo com o modo de produção capitalista, no mesmo sentido o neoliberalismo. As mudanças preconizadas pelo neoliberalismo são pautadas exclusivamente com o objetivo de salvaguardar o capitalismo e, assim, permitir a máxima obtenção de vantagens para uma minoria hegemônica. Para que o Estado possa amoldar-se a essa concepção, o instrumento mais adequado é a lei.

Existem mais semelhanças entre o liberalismo e o neoliberalismo do que diferenças. A ideologia é a mesma, tirar o Estado de toda e qualquer função econômica, inclusive reguladora.

De acordo com Streck e Morais (2003, p. 74):

A justificativa para o Estado intervencionista baseia-se de ele não ser uma concessão do capital, mas a única forma de a sociedade preservar-se essencialmente mediante o comprometimento para a promoção da diminuição da desigualdade social. Contudo, o aumento das funções do Estado tornando-o tutor e suporte da economia, agora sob a conotação pública, presta-se a objetivos contraditórios a defesa do acúmulo do capital em conformidade com os propósitos da classe burguesa e a proteção dos trabalhadores. Daí afirmação, segundo os neoliberais, que esse tipo de Estado (Social) foi algo que já passou, desapareceu. O Estado tem agora que se enxugar cada vez mais. Para os neoliberais o Estado Social é uma instituição anacrônica, porque é uma entidade nacional e tudo o mais está globalizado.

Em decorrência da crise por qual o Estado brasileiro vinha passando, traduzida pela incapacidade deste de realizar os investimentos e desempenhar eficientemente todas as atribuições que lhe foram impostas originalmente pela CF/88. Surgem os neoliberais que passam a pregar a denominada doutrina do Estado mínimo, cujo objetivo é retirar o setor público de todas as áreas em que sua atuação não seja imprescindível.

Os ajustes estruturais e fiscais e as reformas direcionadas para os mercados surgiram pela preocupação de políticos e economistas dos países centrais e periféricos, e também dos organismos multilaterais como o Fundo Monetário Internacional (FMI), Banco Internacional para a Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD), Banco Mundial, principalmente a partir dos anos 80 (SILVA JR.; SGUISSARD, 1999).

Explica Dupas (2005, p. 21) que: “Nos anos 1980, a tentativa de conciliar liberdade política e econômica criou a Terceira Via, que partia da necessidade de os Estados se adaptarem à concorrência no mercado mundial como única alternativa, ficando a política totalmente subordinada aos ditames da economia”.

A Terceira Via foi a ideologia resultante da reformulação da social-democracia, em outras palavras seria a adequação da social-democracia às novas ideias políticas, que, à época, era o neoliberalismo emergente.

Nesta década, os programas neoliberais de ajuste econômico foram impostos aos países latino-americanos, incluindo o Brasil, como condição para a negociação de suas dívidas extraordinárias. A partir de então teve início a vigilância e o efetivo gerenciamento das economias locais pelo Banco Mundial e pelo FMI. Aqui no país teve início em 1989 no governo de Fernando Collor de Melo a FHC (MORAES, 2011).

Os legisladores constituintes, imbuídos pelo espírito do neoliberalismo, sobretudo na década de 1990, passaram a traçar um novo perfil no que tange à intervenção do Estado brasileiro no domínio econômico, especialmente com as sucessivas Emendas Constitucionais (EC).

Todavia, como destacam Silva Jr. e Sguissardi (1999), a crise e a reestruturação do Estado e da Educação Superior não são fenômenos exclusivamente do Brasil, mas uma realidade presente na maioria dos países. Esse fenômeno acompanha as transformações da base econômica dos diferentes países, de todas as dimensões e graus de desenvolvimento.

As novas e atuais faces do Estado quanto às dos sistemas de educação em diferentes países decorrem de um conjunto de fatores, entre os quais os avanços sociopolíticos dos direitos e da cidadania e, no caso da educação superior, do estágio de desenvolvimento desses sistemas em cada país em particular (SILVA JR.; SGUISSARDI, 1999).

Foi baseado nesta concepção neoliberalista, que no Brasil teve início a Reforma na Administração Pública em 1990, no Governo Collor de Mello, havendo uma certa amenização no Governo de Itamar Franco e retornando com força no Governo de Fernando Henrique Cardoso, a partir de 1995. Sendo no âmbito dessa reforma que podemos situar a estratégia e as ações oficiais de Reforma da Educação Superior no Brasil.

Antes, porém, é preciso ressaltar a ingerência de organismos internacionais que contibuiram para Reforma Educacional, tal qual como hoje se apresenta. Pelo o que se observa, de modo a ajustá-la a ideologia neoliberalista, concomitante com Reforma Administrativa ocorrida no país.

Na década de 1970 crescia um movimento reivindicando mudanças no sistema educacional, a melhoria na qualidade da educação, a valorização e qualificação dos profissionais da educação, como professores, especialistas e funcionários, a democratização da gestão: os órgãos públicos de administração do sistema educacional etc.

Nos fins dos anos 70 a Comissão Econômica Para a América Latina e Caribe (CEPAL), junto com a Organização das Nações Unidas para Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO) lançam um Projeto Principal de Educação da América Latina e Caribe (PROMEDLAC), propondo as vinculações sistêmicas entre educação, conhecimento e desenvolvimento nos países da América Latina e Caribe. Cujos objetivos (cidadania e competitividade); critérios inspiradores de políticas (equidade e eficiência) e diretrizes de reforma institucional (integração nacional e descentralização) (SHIROMA; MORAES, EVANGELISTA, 2011).

Em 1990 realizou-se na Tailândia a Conferência Mundial de Educação para Todos financiada pela UNESCO, pelo Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF), pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) e pelo Banco Mundial (SHIROMA; MORAES, EVANGELISTA, 2011).

A Conferência, após definir o norte político e ideológico de sua atuação e metas a serem alcançadas pelos países, fez um análise sobre a situação de vários países. Entre as condições apuradas como o desemprego e a exclusão social mesmo em países ricos. Foi produzido um documento ressaltando a forte ideia de negociação entre diferentes forças políticas e econômicas no provimento da educação. A Carta sugeria aos nove países, dentre eles o Brasil, procedimentos a serem adotados.

Após o processo de Impeachment de Fernando Collor, que renunciou ao cargo, em 1992, as bases políticas para a educação, lançadas na conferência, começam a fertilizar a mentalidade brasileira, inspirando a publicação do Plano Decenal de Educação para todos em 1993.

Posteriormente, a UNESCO reuniu especialistas em todo o mundo para compor a Comissão Internacional sobre a Educação para o Século XXI. A Comissão redigiu um documento produzido entre 1993 e 1996 chamado de *Relatório de Dolors*.



O relatório indicou as principais tensões a serem resolvidas no século XXI: Tornar-se cidadão do mundo mantendo a ligação com a comunidade; mundializar a cultura, preservando as culturas locais e as potencialidades individuais; adaptar o indivíduo às demandas do conhecimento científico e tecnológico, especialmente a tecnologia da informação; manter respeito por sua autonomia; conciliar a competição à cooperação e à solidariedade.

O documento assinala três grandes desafios para o século XXI: ingresso de todos os países no campo da ciência e da tecnologia com a adaptação das várias culturas e modernização das mentalidades à sociedade da informação e viver democraticamente.

A Comissão propõe um conceito de educação ao longo de toda a vida. No que tange ao ensino superior, acentua o documento que tem que ser visto como motor do desenvolvimento econômico depositário e criador do conhecimento mediante o ensino e a pesquisa, lócus da alta especialização adaptando a economia à sociedade. Polo da educação ao longo da vida a ele devem ser dirigidas as políticas de educação permanente na modalidade a distância. Propõe ainda a instituição de novas modalidades de educação superior com estudos mais flexíveis e menos formais de especialização e atualização.

No decurso dos anos de 1990 o Banco Mundial adotou as conclusões da Conferência Internacional de Educação Para Todos, e a partir delas elaborou suas diretrizes políticas para as décadas subsequentes, publicando em 1995 o documento *Prioridades y estrategias para la educación* (SHIROMA; MORAES, EVANGELISTA, 2011).

As diretrizes tinham foco na educação básica, pois segundo as suas explicações a educação primária e secundária ajuda a reduzir a pobreza aumentando a produtividade do trabalho dos pobres reduzindo a fecundidade, melhorando a saúde, e dotando as pessoas de atitudes que necessitam para participar plenamente na economia e na sociedade. No que tange ao ensino superior propõe a partilha dos custos entre os estudantes e suas famílias.

Acreditando que o uso mais racional dos insumos educacionais poderia ser obtido com a autonomia das instituições, estabelece que seja um dos mais urgentes eixos da Reforma Educacional. O Banco Mundial recomenda mais atenção aos resultados, sistema de avaliação de aprendizagem, inversão em capital humano atentando para a relação custo-benefício; propõe além da descentralização da administração das políticas sociais, maior eficiência no gasto social, maior articulação com o setor privado na oferta da educação.

Surgido no pós-guerra, o Banco Mundial é um organismo multilateral de financiamento que conta com 176 países mutuários, inclusive o Brasil. Entretanto, são cinco os países que definem suas políticas: EUA, Japão, Alemanha França e Reino Unido. A liderança norte americana se concretiza também na presidência e pelo poder de veto que

possui. O Banco Mundial, na verdade, tem como finalidade auxiliar a política externa americana, cada dólar que chega ao Banco mobiliza em torno de 1.000 dólares na economia americana, a cada dólar emprestado significa três dólares de retorno. Há interesse tanto na venda de projetos como no seu financiamento (SHIROMA; MORAES, EVANGELISTA, 2011).

O Brasil procurou a adesão de diversos setores, em especial, de empresários e trabalhadores, que desejassem intervir nas políticas educativas. Afinal, os organismos internacionais já haviam prevenido que o êxito dessa política dependeria de um processo de negociação e persuasão dos interessados em um processo contínuo.

Ao longo dos anos de 1990, a política educacional dispersou-se em uma profusão de medidas que reformaram profundamente o sistema educacional brasileiro. Essas reformas têm encontrado apoio em justificativas elaboradas por técnicos de organismo multilaterais e intelectuais influentes no país. Popularizaram uma prática que se tornaria um fato para a condução de políticas públicas: a formação de instâncias tripartidas envolvendo empresários e trabalhadores para discutir com o governo os rumos da educação brasileira (SHIROMA; MORAES, EVANGELISTA, 2011).

FHC, ainda em campanha, apontava a educação como uma das cinco metas prioritárias do seu governo destacando o seu papel econômico com base no novo estilo de desenvolvimento. O dinamismo e a sustentação dessa base viriam da verdadeira parceria que deveria ser construída entre setor privado e governo entre universidade e indústria. As propostas derivadas dessa concepção de educação e que guardavam extrema similaridade com as dos organismos multilaterais dariam o tom da LDB de 1996.

O governo de FHC (1995-1998), não mediu esforços para unificar interesses do capital e do trabalho em torno da educação. Nesse seguimento, foram feitas no país uma série de reformas constitucionais e legais com o objetivo de implantar um modelo de Administração Pública denominada de administração gerencial, fundada, em tese, no princípio da eficiência, objetivando substituir o modelo tradicional de Administração Pública, considerada burocrática, embasados no princípio da legalidade (SHIROMA; MORAES, EVANGELISTA, 2011).

Luís Bresser Pereira, no primeiro governo de FHC, assumiu o Ministério da Administração Federal e da Reforma do Estado (MARE), constituindo-se em uma peça chave para a criação das reformas que ocorreram no país, através do Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (PDRAE), elaborado e aprovado pela Câmara da Reforma do Estado em reunião de 21 de setembro de 1995 (DI PIETRO, 2017).

A proposta da Reforma Administrativa partiu da existência de quatro setores dentro do Estado: a) núcleo estratégico do Estado; b) as atividades exclusivas do Estado; c) os serviços não exclusivos ou competitivos; d) a produção de bens e serviços para o mercado (SILVA JR; SGUISSARDI, 1999).

Em nível Federal, os serviços considerados não exclusivos de Estado mais relevantes são as Universidades, as Escolas Técnicas, os Centros de Pesquisa, os Hospitais, Bibliotecas e os Museus. A proposta da reforma foi transformá-los em uma espécie de entidade não-estatal, as organizações sociais, entidades que celebrem contratos de gestão.

É na primeira extensão da Reforma Administrativa que se concentra a criação do terceiro setor. Percebe-se a nítida intenção do governo de cumprir as metas do FMI e do Banco Mundial.

A chamada modernização ou aumento de eficiência da Administração Pública teve por objetivo o fortalecimento da Administração Pública direta, considerada o núcleo estratégico do Estado, e a descentralização com a implantação de agências executivas e Organizações Sociais (OS's), por Contrato de Gestão e, posteriormente, as Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIPS's), por Termo de Parceria. (SILVA JR; SGUISSARD, 1999).

As chamadas OS's passaram a constituir um novo tipo de entidade criada, no âmbito federal, pela Lei n. 9.637, de 15 de maio de 1998, e as OSCIPS's, entidade criada pela Lei n. 9.790 de 1999.

Embora o a própria Lei n. 9.637/98, que regula as OS's, na ementa fale em Programa Nacional de Publicização para deliberar a forma como se substituirá uma entidade pública por uma entidade particular qualificada como organização social, tratou-se, sem dúvidas, de um dos vários mecanismos de privatização de que o Governo utilizou para diminuir o tamanho do aparelhamento da Administração Pública.

O Ministério da Educação e Cultura (MEC) acolheu a presente e futuras série de ações de reforma fundamentada em princípios defendidos por organismos supranacional, como o Banco Mundial, quanto por analistas e mentores nacionais da modernização do sistema de educação superior no país. Segundo os princípios de que o sistema federal de ensino superior estaria em crise, por não absorver toda a crescente demanda e por não preparar adequadamente universitários para o mercado. Isso se deveria ao elitismo que marca toda a história da universidade brasileira e ao modelo universitário das universidade de pesquisa excessivamente unificado, caro e insustentável no médio prazo, em momentos de crise do Estado (SILVA JR; SGUISSARD, 1999).

Como visto, alguns fatores conjunturais de ordem estrutural acabaram por decretar novos rumos para a educação superior e a universidade no Brasil. A análise das transformações recentes do campo da educação superior, de acordo com numerosos estudos, permite a identificação de vários movimentos, a saber: um processo de democratização/expansão, privatização (relação público-privado) e massificação da educação superior (SAMPAIO, 2000).

A CF/88 ao dispor sobre o PNE, em seu art. 214, com redação dada pela Emenda Constitucional n 59 de 2009, aponta que o PNE tem por “objetivo articular o sistema nacional de educação em regime de colaboração e definir diretrizes, objetivos, metas e estratégias de implementação para assegurar a manutenção e desenvolvimento do ensino em seus diversos níveis, etapas e modalidades por meio de ações integradas dos poderes públicos das diferentes esferas federativas [...] (BRASIL, 1988).

### 2.2.1 Participação do Terceiro Setor e Apoio às IES Privadas

Com a nova reconfiguração do papel do Estado, observa-se um deslocamento das responsabilidades do Estado para a iniciativa privada. A educação pública passa a ser compreendida como um serviço não-exclusivo e nem estatal, resultando em um processo “natural” de transformação dos bens públicos em mercadoria.

As medidas implementadas pelo governo federal, revelam o caráter privatista da Reforma que impõem a lógica do mercado ao setor educativo. Isso justificaria o apoio do governo a rede particular, promovendo a vinculação entre instituições públicas e privadas por meio de financiamento e isenções fiscais.

A centralização dessa reforma teve seu marco com a aprovação da LDB de 1996, Lei n. 9.394, a qual adotou uma política evidentemente privatista e expansionista, tanto em número de alunos atendidos quanto ao número de instituições e cursos de graduação, além do estímulo à criação de estabelecimentos isolados de ensino superior.

Especificamente no setor privado, o primeiro sinal de que transformações estavam ocorrendo na educação superior, foi à corrida das instituições privadas para se transformarem em universidades, evidenciando a percepção do setor de que instituições maiores e autônomas, com uma oferta mais diversificada de cursos, teriam vantagens competitivas na disputa da clientela em um mercado estagnado (SAMPAIO, 2011).

O resultado dessa percepção é que entre 1985 e 1996 o número de universidades privadas mais do que triplicou (de 20 para 64). Outro fenômeno observado é que, à medida

que o número de universidades particulares crescia, o de estabelecimentos isolados diminuía, evidenciando processos de fusão e/ou incorporação de instituições no setor (SAMPAIO, 2011).

Outro fator que também contribuiu para a expansão das IES privadas o art. 1º do Decreto n. 2.306, de 19 de agosto de 1997, possibilitou que as pessoas jurídicas de direito privado, mantenedoras de instituições de ensino superior poderiam assumir qualquer das formas admitidas em direito, de natureza civil ou comercial e, quando constituídas como fundações, seriam regidas pelo disposto no art. 24 do Código Civil Brasileiro (SAMPAIO, 2011).

De acordo com Sampaio (2011), o referido artigo permitia às entidades mantenedoras das instituições de ensino superior alterar seus estatutos, escolhendo assumir natureza civil ou comercial. Fundamentadas nesse dispositivo, as instituições de ensino, passaram a ser classificadas como: entidade mantenedora de instituição sem finalidades lucrativas e entidade mantenedora de instituição particular, em sentido estrito, com fins lucrativos. As últimas, ainda que de natureza civil, quando mantidas e administradas por pessoa física, ficam submetidas ao regime da legislação mercantil no que diz respeito aos encargos fiscais, parafiscais e trabalhistas; em outras palavras, passam a responder como entidades comerciais.

O citado Decreto n. 2.306/97 foi revogado pelo Decreto n. 3.860 em 9 de setembro de 2001. Atualmente está em vigor o Decreto n. 9.235, de dezembro de 2017, que 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.

Importante apontar que, anteriormente, por meio do Decreto n. 2.208 de 7 de abril de 1997, o governo estabeleceu a separação formal entre o ensino médio e técnico. Ao separá-los produziu para cada um, disposições e currículos específicos. Ambos passaram a reger-se pelo princípio da flexibilidade, com um ensino modular cuja finalidade é de oferecer maiores oportunidades de entrada e saída do sistema tendo em vista a empregabilidade do aluno (SHIROMA, MORAES; EVANGELISTA, 2011).

Com esta separação, o ensino técnico profissionalizante passou a ser conferido ao setor privado com a concessão de recursos públicos pelo governo. Dois interesses políticos foram respondidos em uma só jogada, recuperando-se uma antiga ambição, parte do ensino pós-compulsório foi transformada em estritamente profissionalizante adquirindo caráter terminal (SHIROMA, MORAES; EVANGELISTA, 2011).

Tal separação, segundo Shiroma, Moraes; Evangelista (2011) foi uma estratégia para lidar com a expansão do ensino médio sem vinculá-lo com o ensino superior, desonerando o Estado. O MEC demonstra nitidamente essa intenção afirmando que grande parte dos egressos do ensino médio tem como principal expectativa sua inserção ou a permanência no trabalho (Relatório EDA 2000, MEC/INEP, 1999).

Para Kuenzer *apud* Shiroma; Moraes; Evangelista (2011, p. 77) “consistiu em uma estratégia, por parte do governo, de contenção da demanda superior, adequando-se à lógica da racionalidade que preside a reforma: financiar com recursos públicos o que oferecer retorno”.

Observa Saviani (2009, p. 224) que no Brasil: “A educação parece se estender apenas aos limites necessários da formação da força de trabalho imprescindível ao desenvolvimento do processo produtivo”. O autor, ao analisar a história do País, aponta que tudo indica que a ideia de se proporcionar às diferentes classes sociais acessos diferentes à educação sempre foi recorrente, reservando o melhor às classes dominantes.

Com efeito, a educação que o Estado oferece tem como objetivo principal preparar o indivíduo para o trabalho físico, para atitudes conformistas. A capacitação para o trabalho físico, ou seja, para a utilização de mão de obra, já seria o suficiente (LIBÂNEO, 2006).

Gramsci *apud* Monasta (2010) já denunciava o caráter ideológico da dualidade entre o ensino clássico e o ensino técnico que reflete a divisão social entre o trabalho intelectual e o trabalho manual; essa separação oculta a divisão real que existe entre as funções “diretivas” e “subalternas” da sociedade, independentemente do fato de que o trabalho realizado por um grupo de pessoas, e que o caracteriza, se chame intelectual ou manual.

O referido Decreto n. 2.208 /97 foi revogado pelo Decreto n. 5.154 de 23 de julho de 2004, que regulamentou o § 2º do art. 36 e os artigos 39 a 41 da LDB de 1996.

Os teóricos da Reforma do Estado incluíram as Organizações Sociais (OS's), as Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIP's) e as Organizações da Sociedade Civil (OSC), também chamadas de entidades de apoio, em especial fundações, associações e cooperativas (DI PIETRO, 2017).

Essas entidades, no que os teóricos reformistas denominaram de terceiro setor, assim entendido aquele que é composto por entidades da sociedade civil de fins públicos e não lucrativos; esse terceiro setor coexiste com o primeiro setor, que é o Estado, e o segundo setor, que é o mercado.

É considerada OSC toda instituição que desenvolva projetos sociais com finalidade pública, sem fins econômicos. Este termo foi adotado pelo BID, no início da década de 90 e significa a mesma coisa que Organização não Governamental (ONG) – termo que se tornou

mais popular devido ao fato de ser empregado pela ONU e pelo Banco Mundial. Juridicamente, de acordo com a legislação brasileira, termo ONG não é reconhecido.

A princípio, a sociedade civil, como organização, definiu-se como a tentativa de delimitar um espaço neutro e autônomo em relação ao Estado e a política a partir das dicotomias entre conceitos de política e sociedade e entre os conceitos de economia e Estado. Entretanto, na sociedade liberal desaparece a divisão estrita entre Estado, sociedade civil e espaço privado (DUPAS, 2003).

As organizações sociais não governamentais, juntamente com a área do capital (incluindo corporações, sistema financeiro, associações empresariais, acionistas); e a área do Estado (incluindo judiciário e partidos políticos). São estes os atores do jogo global (DUPAS, 2005).

Com a criação das OS's em 1998, o setor empresarial começa a entrar no setor dos projetos e programas sociais, através de suas fundações e institutos associados. Essa nova realidade produziu a necessidade de uma nova regulação do setor, surgindo em 1999 as OSCIPS's. A partir de então, tem crescido a quantidade de instituições de terceiro setor atuando na educação.

A OS's e as OSCIPS's são pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, instituídas por iniciativa de particulares, para desempenhar serviços sociais não exclusivos do Estado, com incentivo e fiscalização pelo Poder Público.

As OS's podem atuar nas áreas de ensino, pesquisa científica, desenvolvimento tecnológico, proteção e preservação do meio ambiente, cultura e saúde. Seu órgão de deliberação superior tem que ter representantes do Poder Público e de membros da comunidade, de notória capacidade profissional e idoneidade moral.

O campo de atuação das OSCIPS's é mais abrangente do que o das OS's. Nos termos do art. 3º da Lei n. 9.790/99, a qualificação somente poderá ser outorgada às pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, cujos objetivos sociais tenham pelo menos uma das seguintes finalidades:

- I – promoção da assistência social;
- II – promoção da cultura, defesa e conservação do patrimônio histórico e artístico;
- III – promoção gratuita da educação, observando-se a forma complementar de participação das organizações de que trata esta Lei;
- IV – promoção gratuita da saúde, observando-se a forma complementar de participação das organizações de que trata esta Lei;
- V – promoção da segurança alimentar e nutricional;
- VI – defesa, preservação e conservação do meio ambiente e promoção do desenvolvimento sustentável;
- VII – promoção do voluntariado;

VIII – promoção do desenvolvimento econômico e social e combate à pobreza;  
IX – experimentação, não lucrativa, de novos modelos socioprodutivos e de sistemas alternativos de produção, comércio, emprego e crédito;  
X – promoção de direitos estabelecidos, construção de novos direitos e assessoria jurídica gratuita interesse suplementar;  
XI – promoção da ética, da paz, da cidadania, dos direitos humanos, da democracia e de outros valores universais;  
XII – estudos e pesquisas, desenvolvimento de tecnologias alternativas, produção e divulgação de informações e conhecimentos técnicos e científicos (BRASIL, 1999, art. 3º).

As OS's e OSCIPS's exercem atividade de natureza privada, com incentivo do poder público; e não serviço público delegado pelo Estado. Entretanto, a própria lei, no que diz respeito às OS's, em pelo menos um caso, prevê a prestação de serviço público; quando a entidade absorver atividades de entidade federal extinta no âmbito da área de saúde. Importa destacar que prestará serviço público e não atividade privada; em consequência, estará sujeita a todas as normas constitucionais e legais que regem esse serviço (DI PRIETO, 2017).

As OS's podem absorver atividades desempenhadas por órgãos ou entidades estatais, com as seguintes consequências: o órgão ou entidade estatal será extinto; suas instalações, incluindo bens móveis e imóveis, serão cedidos à organização social; o serviço que era público passará a ser prestado como atividade privada.

De acordo com Di Pietro (2017) dependendo da abrangência que a medida venha a alcançar na prática, o Estado, gradativamente, deixará de prestar determinados serviços públicos na área social, limitando-se a incentivar a iniciativa privada, por meio dessa nova forma de parceria.

Ressalta ainda citada autora, que o fato de a OS's absorver atividade exercida por ente estatal e utilizar o patrimônio público e os servidores públicos, antes a serviço desse mesmo ente, que resulta extinto, não deixa dúvidas de que, sob a roupagem de entidade privada, o real objetivo é o de mascarar uma situação que, sob todos os aspectos, estaria sujeita ao direito público.

Na visão de Di Pietro (2017) as OS's não passam de entidades fantasmas, porque não possuem patrimônio próprio, sede própria, vida própria. Elas viverão exclusivamente por conta de contrato de gestão com o poder público.

Logo após a promulgação da lei que criou as OS's, o Partido dos Trabalhadores (PT) e o Partido Democrático Trabalhista (PDT) entraram com uma ação judicial de inconstitucionalidade dos repasses de recursos públicos a entidades privadas. O Supremo Tribunal Federal (STF) julgou a ação em abril de 2015. A maioria dos ministros entendeu que



entidades da área de saúde e educação, por exemplo, podem receber dinheiro do governo para auxiliar na implementação de políticas nas áreas em que atuam (ALONSO, 2010).

Havia na doutrina uma imprecisão quanto ao termo *contrato de gestão* firmado entre as OS's e a Administração Pública e o *Termo de Parceria* utilizado para relação associativa com o Poder Público e as OSCIPs's. No primeiro caso, a denominação utilizada é tecnicamente imprópria, uma vez que nessa relação, as partes ajustam prestações conjugadas, em regime de colaboração, dirigidas à satisfação de um mesmo interesse público que lhes é comum. No segundo caso, o termo mais apropriado seria *Convênio*, o mais adequado como termo de colaboração (DI PIETRO, 2017).

Devido às imprecisões técnicas das normas regulamentadoras das OS's e OSCIPs's, as regras aplicáveis às parcerias com essas organizações não eram claras, gerando insegurança jurídica e institucional para gestores públicos e também para as organizações.

Diante deste quadro, insere-se a Lei nº 13.019, de 31 de julho de 2014, denominada o Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil. (MROSC). Com sua entrada em vigor em 23 de janeiro de 2016 na União, Estados e Distrito Federal, e nos Municípios em 1º de janeiro de 2017, foi estabelecido um novo regime jurídico das parcerias entre a Administração Pública e as organizações por meio de novos instrumentos jurídicos: os termos de Fomento e de Colaboração, no caso de parcerias com recursos financeiros, e Acordo de Cooperação, no caso de parcerias sem recursos financeiros (BRASIL, 2014).

No Brasil, segundo dados do IPEA (2018), existem 820 vinte mil organizações da sociedade civil e suas parcerias com o Governo Federal, entre fundações e associações sem fins lucrativos. Dentro do universo das OSCs, 709 mil (86%) são associações privadas, 99 mil (12%) são organizações religiosas e 12 mil (2%) são fundações privadas.

Dentre as várias espécies de parcerias entre os setores público e privado, destaca-se a Parceria Público Privada (PPP) disciplinada pela Lei n. 11.079/04, com duas modalidades específicas: contrato administrativo de concessão, na modalidade patrocinada ou administrativa.

A concessão patrocinada é a concessão de serviços públicos ou de obras públicas de que trata a Lei n. 8.987/1995 (concessão e permissão), quando envolver, adicionalmente à tarifa cobrada dos usuários, contraprestação pecuniária do parceiro público ao parceiro privado. Já a concessão administrativa é o contrato de prestação de serviços de que a Administração Pública seja a usuária direta ou indireta, ainda que envolva execução de obra ou fornecimento e instalação de bens (DI PIETRO, 2017).

É preciso fazer aqui uma distinção, pois o terceiro setor, como as OS's e as OSCIPS's, bem como as OSCs, aproximam-se com a PPP, na modalidade de concessão administrativa. Entretanto, nas PPP's a atividade é delegada pelo Estado e por ele inteiramente financiada. Neste caso, na concessão administrativa, a entidade privada atua com fins lucrativos, o que não ocorre com as organizações sociais que, necessariamente, para serem qualificadas como tais, não podem ter fins lucrativos (DI PIETRO, 2017).

Na educação, as PPP's têm por objetivo redimensionar o financiamento e a gestão escolar e dos sistemas de ensino, criando mecanismos de competição por recursos públicos pautados especialmente em resultados de proficiência dos estudantes em testes nacionais. Ademais, elas introduzem métodos de gestão empresarial nas escolas, visando padronizar o aprendizado estudantil por meio de competências curriculares.

São duas as formas de PPP's mais utilizadas no Brasil: a gestão meritocrática dos sistemas de ensino e das escolas, pautada na contratação de serviços da iniciativa privada pelo ente público, a exemplo de programas de gestão, apostilas e cursos de formação de professores e a transferência direta do atendimento escolar e dos recursos públicos para o setor não-estatal (privado, comunitário, confessional e filantrópico). Esta última é bastante comum no atendimento da educação infantil, na educação especial (APAE/Pestalozzi), no ensino técnico-profissional (PRONATEC) e no ensino superior (PROUNI) (CNTE, 2018).

Por meio de entidades públicas não governamentais, o Estado convoca a iniciativa privada a dividir as responsabilidades pela educação, reafirmando a velha tese da socialdemocracia de que, se a educação é uma questão pública, não seria necessariamente estatal.

Assim, as empresas privadas são estimuladas através de apoio governamental, a contribuir e desenvolver ações educacionais nas diferentes modalidades. Entretanto, ciente dos déficits educacionais, o Estado destina recursos públicos às empresas privadas (SHIROMA, MORAES; EVANGELISTA, 2011).

A tese do Estado burocrático ineficiente e inútil para conduzir ações públicas eficazes e a defesa de um Estado privado com mercados livres e competitivos foi ocupando o espaço vazio deixado pelo setor público. Assim, questões específicas ligadas a interesses privados de empresas passaram a ser apresentadas como de interesse coletivo (CHAVES, 2009).

Neste sentido, infere Dupas (2005) que:

[...] o exercício da democracia é a luta permanentes dos sujeitos contra a lógica dominante do sistema. No entanto o espaço da liberdade está se reduzindo progressivamente a um ato de consumo. A internacionalização das mídias e o

progressivo rompimento do delicado equilíbrio de fronteiras entre o Estado, sociedade civil e indivíduo fazem a prática desta liberdade dissociar-se cada vez mais da ideia de compromisso com sua sociedade e seu meio cultural. A democracia passa, assim, a ser ameaçada em duas frentes principais: o individualismo extremo, que abandona a vida social aos aparelhos de gestão e aos mecanismos de mercado; e a desagregação das sociedades política e civil (DUPAS, 2005, p. 34).

Para Chauí (2002) não é por acaso que o liberalismo - ou neoliberalismo, pois possuem a mesma essência - define o Estado como garantidor do direito de propriedade privada, e não por acaso, reduz a cidadania aos direitos dos proprietários privados. A economia jamais deixou de ser política. Simplesmente no capitalismo, o vínculo interno e necessário entre economia e política tornou-se mais evidente (CHAUI, 2002).

Um estudo realizado pela Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação (CNTE), em parceria com a Universidade de Brasília (UNB) divulgado em 2017, aponta que a privatização nunca alcança a universalidade que os direitos sociais necessitam. De acordo com o estudo, o mercado financeiro e do capital promove uma transformação de direitos sociais. “Com isso, os cidadãos deixam de serem portadores de direitos para tornarem-se ‘clientes’ de ‘novas formas’ de ofertar serviços no campo da educação. Esta lógica é entendida como contraditória, posto que o mercado não é capaz de gerar igualdades (SALVADOR; *et al.*, 2017).

Como a reforma da educação superior adotada no País surgiu articulada com o processo de redefinição do papel do Estado brasileiro, o Estado deve manter-se e sustentar-se buscando excelência e recursos fora do erário público. Restando claro, portanto, que vivenciamos uma composição diferenciada de democracia oportuna ao Estado Capitalista. (LIMA; PRADO; SHIMAMOTO, 2011).

A ideologia neoliberal persiste na recomendação da subordinação absoluta do Estado ao imperativo de uma integração social mundial por meio do mercado. O Estado continuaria a abandonar seus cidadãos à liberdade negativa de uma competição mundial, e limitar-se-ia a pôr à disposição infraestruturas que fomentem as atividades empresariais (DUPAS, 1999).

O argumento é que o conhecimento proporcionado pelo ensino superior deve ser visto como um investimento fértil, pois proporciona lucros, um bem privado ou um produto de interesse individual, comercializado no mercado. Daí a defesa de que o Estado se afaste da manutenção desse nível de ensino, decorrendo a tese de que a educação superior é um serviço público não exclusivo do Estado e, portanto, competitivo (CHAVES, 2009).

### 2.3 LEI DE DIRETRIZES E BASES DA EDUCAÇÃO NACIONAL (LEI N. 9.394/96)

A LDB foi promulgada no dia 20 de dezembro de 1996. Entretanto, antes de ser aprovada, codificando toda a matéria pertinente à educação, inclusive superior, sofreu ajustes. O Poder Executivo compreendeu a necessidade urgente de ajustar a legislação, o que foram deliberadas as Leis nº. 9.131/95, 9.192/95 (SAMPAIO, 2000).

Em consonância com CF/88, a LDB estabelece que a educação é uma tarefa a ser partilhada entre a União, Distrito Federal, Estados e Municípios e a sociedade. Todavia, a LDB, estabeleceu em seu artigo 55 que “Caberá à União assegurar, anualmente, em seu orçamento geral, recursos suficientes para manutenção e desenvolvimento das instituições de educação superior por ela mantidas”, mas não definiu concretamente a forma de se estabelecer o montante de recursos que assegurem a manutenção e o desenvolvimento das instituições.

O ensino superior foi regulamentado no capítulo IV da LDB, que apresenta quinze artigos. Dentre eles, quatro apresentam alterações relevantes na regulamentação do ensino superior em geral e do privado em especial. Dois são de caráter geral: normatizam o modo de organização do sistema e sua subordinação ao órgão competente. Os outros dois, especificamente, referem-se à organização universitária regulamentando suas atribuições no âmbito de sua autonomia conferida por princípio constitucional (SAMPAIO, 2009).

Tratando-se da regulamentação para a autorização de cursos, a legislação aponta que:

Art. 46. A autorização e o reconhecimento de cursos, bem como o credenciamento de instituições de educação superior, terão prazos limitados, sendo renovados, periodicamente, após processo regular de avaliação.

§ 1º Após um prazo para saneamento de deficiências eventualmente identificadas pela avaliação a que se refere este artigo, haverá reavaliação, que poderá resultar, conforme o caso, em desativação de cursos e habilitações, em intervenção na instituição, em suspensão temporária de prerrogativas da autonomia, ou em descredenciamento;

§ 2º No caso de instituição pública, o Poder Executivo responsável por sua manutenção acompanhará o processo de saneamento e fornecerá recursos adicionais, se necessários, para a superação das deficiências (BRASIL, 1996).

No artigo 43, a lei em exame, apresenta a finalidade da educação superior:

I - estimular a criação cultural e o desenvolvimento do espírito científico e do pensamento reflexivo;

II - formar diplomados nas diferentes áreas de conhecimento, aptos para a inserção em setores profissionais e para a participação no desenvolvimento da sociedade brasileira, e colaborar na sua formação contínua;

III - incentivar o trabalho de pesquisa e investigação científica, visando o desenvolvimento da ciência e da tecnologia e da criação e difusão da cultura, e, desse modo, desenvolver o entendimento do homem e do meio em que vive;

IV - promover a divulgação de conhecimentos culturais, científicos e técnicos que constituem patrimônio da humanidade e comunicar o saber através do ensino, de publicações ou de outras formas de comunicação;

V - suscitar o desejo permanente de aperfeiçoamento cultural e profissional e possibilitar a correspondente concretização, integrando os conhecimentos que vão sendo adquiridos numa estrutura intelectual sistematizadora do conhecimento de cada geração;

VI - estimular o conhecimento dos problemas do mundo presente, em particular os nacionais e regionais, prestar serviços especializados à comunidade e estabelecer com esta uma relação de reciprocidade;

VII - promover a extensão, aberta à participação da população, visando à difusão das conquistas e benefícios resultantes da criação cultural e da pesquisa científica e tecnológica geradas na instituição.

VIII - atuar em favor da universalização e do aprimoramento da educação básica, mediante a formação e a capacitação de profissionais, a realização de pesquisas pedagógicas e o desenvolvimento de atividades de extensão que aproximem os dois níveis escolares (BRASIL, 1996).

A LDB pôs a termo os Currículos Mínimos Profissionalizantes, trazendo nova concepção para o ensino superior no país e oportunizando maior autonomia às IES's para criação de projetos pedagógicos que assegurem melhores níveis de qualidade, de legitimidade e de competitividade (SAMPAIO, 2000).

Cabe a cada IES determinar claramente o perfil do egresso do curso de que pretende formar e preparar para o mercado e para a sociedade, mediando o seu Projeto Pedagógico, identificando o “como fazer” e o “por que” do curso proposto, e ainda, às IES's cabem promover mudanças necessárias em seus projetos pedagógicos, adequando-os às necessidades regionais e locais.

Posteriormente, o Parecer do Conselho Nacional de Educação (CNE) n. 776/97, recomenda que os cursos de graduação no Brasil devam ser conduzidos, através das Diretrizes Curriculares, a abandonar as características de que muitas vezes se revestem, quais sejam: as de atuarem como meros instrumentos de transmissão de conhecimento e informações, passando a orientar-se para oferecer uma sólida formação básica, preparando o futuro graduado para enfrentar os desafios das rápidas transformações da sociedade, do mercado de trabalho e das condições de exercício profissional (PORTAL EDUCAÇÃO, 2018).

Todavia, a LDB não pôs fim aos debates em torno da educação. Novas emendas e programas foram alvo de impasses no legislativo e entre os representantes dos profissionais da educação. Novamente os interesses do público e do privado foram colocados em contestação, a exemplo do programa de concessão de bolsas para cursos de graduação em instituições particulares (PROUNI), discutindo-se qual seria a melhor aplicação dos recursos do

programa: incrementar a educação superior pública ou incentivar o setor privado (CERQUEIRA, *et al.* 2014).

A CF/88, ao disciplinar o princípio de autonomia para as universidades, criou um instrumento importante para o setor privado: a possibilidade de liberar-se do controle burocrático do antigo Conselho Federal de Educação (CFE), criado sob os auspícios do Regime Militar, pela primeira LDB, Lei n 4.024, sancionada em 20 de dezembro de 1961. Especialmente no que diz respeito à criação e extinção de cursos na sede e ao remanejamento do número de vagas oferecidas. Essa prerrogativa permitiu à iniciativa privada responder de forma ainda mais rápida ao atendimento da demanda (SAMPAIO, 2011).

Atualmente o órgão responsável, com suas devidas atribuições é o Conselho Nacional de Educação (CNE), cujo atual Regimento Interno foi instituído por força da Portaria MEC n. 1.306 de 02 de setembro de 1999, resultante da homologação do Parecer CNE/CP n. 99, de julho de 1999.

De acordo com o art. 1º, o CNE é composto pelas Câmaras de Educação Básica e de Educação Superior, com atribuições normativas, deliberativas e de assessoramento ao Ministro de Estado da Educação, assegurando a participação da sociedade no aperfeiçoamento da educação nacional e, especificamente:

I – subsidiar a elaboração e acompanhar a execução do Plano Nacional de Educação; II – manifestar-se sobre questões que abranjam mais de um nível ou modalidade de ensino; III – assessorar o Ministério da Educação no diagnóstico dos problemas e deliberar sobre medidas para aperfeiçoar os sistemas de ensino, especialmente no que diz respeito à integração dos seus diferentes níveis e modalidades; IV – emitir parecer sobre assuntos da área educacional, por iniciativa de seus conselheiros ou quando solicitado pelo Ministro de Estado da Educação; V – manter intercâmbio com os sistemas de ensino dos Estados e do Distrito Federal; VI – analisar e emitir parecer sobre questões relativas à aplicação da legislação educacional, no que diz respeito à integração entre os diferentes níveis e modalidades de ensino; VII – analisar as estatísticas da educação, anualmente, oferecendo subsídios ao Ministério da Educação; VIII – promover seminários sobre os grandes temas da educação brasileira; IX – elaborar o seu regimento, a ser aprovado pelo Ministro de Estado da Educação (BRASIL, 1999).

Cumpra também a implementação de um exame que deveria ser realizado pelos alunos quando estivessem terminando o curso superior, esse exame ficou conhecido como provão e atualmente o nome é Exame Nacional de Desempenho dos Estudantes (ENADE) (SAMPAIO, 2000).

No que tange ao Ensino Superior:

Art. 5º – São atribuições da Câmara de Educação Superior, com competência terminativa, nos termos do art. 3º:

I – examinar problemas da educação superior, oferecendo sugestões para a sua solução;

II – analisar e emitir parecer sobre os procedimentos e resultados dos processos de avaliação da educação superior;

III – oferecer sugestões para a elaboração do Plano Nacional de Educação, observando sua repercussão na Lei de Diretrizes Orçamentárias e acompanhar-lhe a execução no âmbito de sua competência;

IV – deliberar sobre as diretrizes curriculares propostas pelo Ministério da Educação, para os cursos de graduação; V – deliberar, com base em relatórios e avaliações encaminhados pelo Ministério da Educação, sobre o reconhecimento de cursos e habilitações oferecidos por instituições de ensino superior, assim como sobre autorização daqueles oferecidos por instituições não universitárias;

VI – deliberar, com base em relatórios e avaliações encaminhados pelo Ministério da Educação, sobre a autorização, o credenciamento e o recredenciamento periódicos de universidades e de instituições isoladas de educação superior;

VII – deliberar sobre os estatutos das universidades e o regimento das demais instituições de educação superior que fazem parte do sistema federal de ensino;

VIII – deliberar, com base em relatórios resultantes da avaliação de cursos, elaborados pelo Ministério da Educação, sobre o reconhecimento periódico dos cursos de mestrado e doutorado;

IX – analisar as questões concernentes à aplicação da legislação relativa à educação superior.

X – assessorar o Ministro de Estado da Educação nos assuntos relativos à educação superior, oferecendo sugestões de critérios e procedimentos para o reconhecimento de cursos, avaliação, credenciamento e recredenciamento de instituições;

Parágrafo único – As atribuições a que se referem os incisos “V” “VI” e “VII” deste artigo, poderão ser delegadas, em parte ou no todo, aos Estados e ao Distrito Federal, e o recredenciamento a que se refere o inciso “V” poderá incluir determinação para a desativação de cursos e habilitações. (BRASIL, 1999)

A LDB não apresenta definição de EaD, apenas definiu critérios iniciais da EaD, que foi regulamentada pelo Decreto 5.622/2005, atualmente revogado pelo Decreto 9.057 de 25 de maio de 2017. Tais critérios encontram-se atualmente definidos no art. 80 da LDB, 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 relativo 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.

§ 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;

I - custos de transmissão reduzidos em canais comerciais de radiodifusão sonora e de sons e imagens e em outros meios de comunicação que sejam explorados mediante autorização, concessão ou permissão do poder público;

II - concessão de canais com finalidades exclusivamente educativas;

III - reserva de tempo mínimo, sem ônus para o Poder Público, pelos concessionários de canais comerciais.

Posteriormente, a Portaria n. 11 do MEC, de 20 de junho de 2017, regulamentou o referido dispositivo inaugurando uma nova fase da EAD no país.



### 3 EDUCAÇÃO A DISTÂNCIA NO BRASIL

Este capítulo se propõe a analisar o contexto político-social jurídico e econômico no Brasil delimitado ao período que compreende o governo de FHC até o Impeachment da presidente Dilma Rousseff, quando assumiu o seu vice Michel Temer. Estes períodos compreendem a trajetória das políticas públicas educacionais voltadas à expansão da EaD, sob a justificativa de maior acesso aos menos favorecidos à educação superior, ou seja, a democratização e a universalização da educação superior no país.

#### 3.1 TRAJETÓRIA ATÉ O NOVO MARCO REGULATÓRIO DA MODALIDADE

Em 1999 foi iniciado pelo MEC o processo de oficialização do credenciamento de instituições universitárias que ofereciam a modalidade EaD (ALONSO, 2010).

A EaD surge em meio a esse cenário sendo fortalecida devido às transformações relacionais originadas do aprimoramento das TICs. O surgimento e desenvolvimento destas novas tecnologias digitais foram determinantes para alterar o modo como os homens se portam frente à informação e a comunicação, criando assim uma nova forma de interação entre eles (JESUS; *et al*, 2012).

Com o surgimento de veículos de comunicação em massa como o rádio e a televisão, a EaD começou a se fortalecer realmente. Alcançou um número significativo de indivíduos e passou a poder transmitir o mesmo conteúdo a todos, em tempo real. Esse fator possibilitou o surgimento de um processo de ensino no qual os veículos de comunicação se tornam ferramentas imprescindíveis às novas necessidades e incumbências em que o mundo moderno trouxe ao cenário educacional (SOUZA; SOUZA, 2007).

Pode-se observar que somente a partir da década de 90 é que a educação à distância passa a ocupar um papel estratégico como recurso pedagógico, principalmente devido ao papel fortalecedor da expansão do acesso à *internet* a grande parte da população (SOUZA; SOUZA, 2007).

O Decreto n. 5.622, de 19 de dezembro de 2005, estabeleceu o reconhecimento no sistema oficial de ensino dos cursos ofertados na modalidade por Instituições credenciadas pelo MEC. Com isso expande-se o processo de produção de conhecimento acerca da EaD no Brasil e novos projetos de cursos começam a ser desenvolvidos.

O governo federal reafirmou a necessidade de uma política de EaD que contribuísse para a universalização do ensino superior no país. Deste modo, criou-se em 2005 a Universidade Aberta do Brasil (UAB) que foi desenvolvida e pensada pela proposição do Governo Federal/MEC em construir novas alternativas no que se refere à ampliação de vagas e na necessidade de formação de profissionais na área de licenciatura, como fator basilar para possível melhora da qualidade do ensino fundamental e médio brasileiro (ALONSO, 2010).

A EaD surge em um cenário de favorecimento, globalização e fortalecida devido às transformações relacionais originadas do aprimoramento das TICs. O surgimento e desenvolvimento destas novas tecnologias digitais foram determinantes para alterar o modo como os homens se portam frente à informação e a comunicação, criando assim uma forma de interação entre eles (JESUS; *et al*, 2012).

Os avanços tecnológicos impuseram uma nova forma de repensar sobre os métodos tradicionais até então empregados na atividade educativa. O modelo tradicional funcionou de maneira satisfatória para os parâmetros da Era Industrial. Por isso, de acordo com José Manuel Moran (2007) é difícil superá-lo. Entretanto, há o consenso que a educação universal e de qualidade é hoje uma condição fundamental para o avanço de qualquer país.

Assim, a temática “Formação e expansão do ensino superior em EaD” é importante para discussão das propostas relacionadas ao ensino superior brasileiro, na medida em que se propõe estabelecer parcerias, redes e instituições que apoiam e integram cada vez mais e possuem o objetivo de formação, que podem ser desenvolvidas por essa modalidade de ensino (MAIA, 2012).

Chama-se atenção, entretanto, para concepções, que já vêm sendo veiculadas até por órgãos de governo e por IES públicas e privadas, nas quais a EaD é apresentada como solução para o gargalo do ensino superior, cuja oferta de vagas é, atualmente, insignificante considerando-se a demanda crescente da sociedade (SILVA; VIEIRA, VIEIRA, 2017).

Os próximos tópicos apresentam as características da EaD, nos períodos delimitados entre o início e fim do governo de Fernando Henrique Cardoso, compreendido entre 1995 a 2003 e o período que compreende 2003 a 2016 do governo petista. Tendo início com o governo de Luiz Inácio da Silva (2003-2011), e dando continuidade Dilma Rousseff, que governou entre os períodos de 2011 a 2016, quando foi destituída do cargo por Impeachment, assumindo o vice-presidente Michel Temer.

O Novo Marco Regulatório, Decreto 9.057 de 25 de maio de 2017, e a Portaria Normativa Ministerial n. 11, de 20 de junho de 2017, bem como as leis e normativas

posteriores serão objeto de capítulo específico, por serem temas correlatos ao objeto central deste estudo.

### 3.1.1 Período 1995 a 2003

O período compreendido entre 1995 a 2003 teve suas relevâncias para os aspectos educacionais da educação superior. Neste período começam a ser discutidas as relações do Estado com a expansão da mesma em relação ao processo de globalização e do próprio liberalismo econômico (SADER, 2003).

Com o ensino superior o Brasil continuou a depender das interposições dos organismos internacionais. Na verdade, o Estado agia como facilitador das políticas privatistas da educação superior (SGUISSARDI, 2000).

Reporta-se à “tese” de que o conhecimento deve ser visto como “investimento produtivo” [...] bem privado ou mercadoria de interesse individual negociável no mercado das trocas disto decorrendo, portanto, a recomendação de que o Estado enfraquecido pelo *déficit público*, gradativamente se afaste (ainda mais) da manutenção desse nível de ensino (SGUISSARDI, 2000, p. 48).

Através desse embasamento teórico-sociológico, acredita-se que a problemática da educação superior brasileira não pode ser abordada sem se ter bem presente a consolidação do projeto societário capitalista neoliberal em nosso país (GOERGEN, 2005; FRIGOTTO, 2006).

A consolidação que se dá no contexto do fenômeno mais amplo abrange a globalização, aspectos da economia e da cultura, já oriundos e presentes no período de 1995 a 2003 (GOERGEN, 2005; FRIGOTTO, 2006).

A LDB de 1996 ao entrar em vigor, em seu art. 87, instituiu a Década da Educação, determinando que a União, no prazo de um ano, a partir da publicação da lei, deveria encaminhar ao Congresso Nacional, o PNE, com diretrizes e metas para os dez anos seguintes, em sintonia com a Declaração Mundial sobre Educação para Todos.

A proposta do PNE foi o resultado de um processo aberto e democrático que se desenvolveu ao longo de 1997, com consultas aos diferentes agentes públicos e atores sociais diretamente envolvidos com a questão educacional. O PNE foi enviado ao Congresso Nacional em 1998, sendo sancionada a Lei n. 10.172 em 9, de janeiro de 2001, pelo então Presidente FHC.

Para cada área abordada, foram estipuladas 27 metas, totalizando 295 metas com alto índice de dispersão. Segundo o diagnóstico, na época, o ensino superior passava por sérios problemas que se agravaria se o PNE não estabelecesse uma política para a promoção e renovação e desenvolvimento.

Dentro ainda dos objetivos propostos foi criado, em 1998, pelo MEC, o ENEM, com o objetivo de avaliar os estudantes concluintes do ensino médio de escolas públicas e particulares. Os dados tinham por objetivo avaliar o domínio de competências do aluno, e assim, possibilitar ao governo a definição de políticas públicas educacionais. Destacando que a participação do aluno era voluntária. Importante essa colocação, pois posteriormente o ENEM servirá de parâmetros para novas políticas públicas educacionais.

Segundo dados do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Anísio Teixeira (INEP), em 1998 havia 973 (novecentos e setenta e três) IES's, dentre as quais 764 (setecentos e setenta e quatro) eram privadas (INEP, 2009).

O Estado diminuiu as verbas destinadas às universidades públicas no período de 1994 a 2001 e as instituições federais viveram uma crise estrutural, tendo em vista a diminuição destes recursos (BORGES; LUCENA, 2010).

O governo junto ao MEC levou à tona o ar da diferenciação e da diversificação das instituições de ensino superior privado, favorecendo o surgimento de novas instituições de ensino superior chamadas de universidades, centros universitários, faculdades integradas, faculdades isoladas, instituições de pesquisa e ensino (BORGES; LUCENA, 2010).

Diante do exposto, conforme Martins (1991) o setor privado foi se fortalecendo em relação ao setor público e a entrada dos empresários da educação teve boa acolhida da política educacional como forma de ampliação das oportunidades educacionais. Essas novas instituições começam a ofertar o ensino superior, com isso as TIC's vão se firmando nesse setor e o aparecimento da EaD na esfera da educação superior também possui início nesse período.

Gomes (2009) aponta o início da regulamentação da EaD como o reconhecimento de uma construção de um novo paradigma para esta modalidade de ensino, uma vez que a retira do mundo das sombras e expressa um imediato reconhecimento de sua importância para o processo educacional, dando um novo *status* à mesma.

Nesta mesma linha de pensamento, Ribeiro, colabora afirmando que:

A diversificação do sistema de educação superior no Brasil veio a efetivar-se, no plano legal, em abril de 1997, com a edição do decreto n. 2.207, que regulamentou disposições da LDB para o sistema federal de ensino. Tal decreto acabou por afirmar duplamente a diversificação do sistema ao distinguir, de um lado, entre as

instituições privadas, aquelas que se revestem de finalidade lucrativa, das demais, e de outro, ao classificar as instituições de educação superior, quanto a sua organização acadêmica em: universidades; centros universitários; faculdades integradas; faculdades; institutos superiores ou escolas isoladas (RIBEIRO, 2002, p. 172).

O Decreto nº. 2.494/98 inicia com a definição legal de EaD, conceituando a educação a distância como uma forma de ensino que possibilita a autoaprendizagem, com a mediação de recursos didáticos sistematicamente organizados e apresentados em diferentes suportes de organização (art. 1º). Com essa conceituação, a EaD passa a ser um assunto polêmico e tema de muitos estudos, sendo considerada, na opinião de vários educadores, um instrumento à democratização e universalização do ensino; para outros, uma educação de baixa qualidade, com oportunidades mercantilistas (GOMES, 2009).

Em relação ao ensino superior, essa regulamentação prevê somente a oferta de cursos de graduação; a oferta de programas de pós-graduação terá regulamentação específica (art. 2º, § 1º). Estabelece que, para o credenciamento, autorização e reconhecimento de programas a distância deverá observar, além do que prevê este Decreto, o que dispõem as normas contidas em legislação específica e outras regulamentações a serem fixadas pelo MEC (GOMES, 2009; SAMPAIO, 2000).

Gomes (2009, p. 34) considera que a edição desse Decreto foi um passo importante, embora cuidadoso, porém aponta que o grande problema foi na qualificação presencial ou a distância.

Foi o art. 2º da portaria nº. 301/98 que normatizou os critérios de credenciamento de instituições, para a oferta de cursos em EaD: I) breve histórico que contemple localização da sede, capacidade financeira, administrativa, infraestrutura, denominação, condição jurídica, situação fiscal e objetivos institucionais, inclusive da mantenedora; II) qualificação acadêmica e experiência profissional das equipes multidisciplinares - corpo docente e especialistas nos diferentes meios de informação a serem utilizados - e de eventuais instituições parceiras; III) infraestrutura adequada aos recursos didáticos, suportes de informação e meios de comunicação que pretende adotar; IV) resultados obtidos em avaliações nacionais, quando for o caso; V) experiência anterior em educação no nível ou modalidade que se proponha a oferecer.

Lobo Neto (2000) ao analisar o Decreto nº. 2.494/98 e a Portaria nº. 301/98 entende que os mesmos vão explicitar algumas questões que ficaram pendentes, em relação ao processo de credenciamento e da própria abertura dos polos pelo país, destacando a questão da validação da certificação e diplomação e das atividades que seriam desenvolvidas.

O autor considerou um avanço todas as instituições de ensino poder ofertar ensino a distância, mesmo para as que ainda não estavam credenciadas na educação presencial, trabalhando assim com os aspectos da certificação e das atividades que são desenvolvidas nos cursos desta modalidade e como estes polos serão abertos.

No início dos anos 2000 os dados apresentados pelo Censo da educação superior mostram o crescimento da população universitária no Brasil, dos quais se destacam a presença de jovens e adultos menos favorecidos. Tal aspecto se relaciona com as políticas de ação afirmativa voltadas para este grupo social e que também se refere a política voltadas para a expansão do ensino superior público e privado (BARROS, 2015).

Através desse censo, tem-se em 1999, 460 (quatrocentos e sessenta) alunos concluintes do curso de formação de professor de disciplinas profissionais pela Universidade Estadual do Ceará, já nos anos 2000 tem-se esse aumento, com 6.430 (seis mil vagas oferecidas, para cursos de formação de docentes e pedagogos por 7(sete) universidades, como mostra o Quadro 2:

**Quadro 2** - Censo ano 2000 para a EaD.

<b>Instituições de Ensino</b>	<b>Local de Oferta</b>	<b>Vagas Oferecidas</b>	<b>Cursos</b>
Universidade Estadual do Ceará	Ceará	353	Formação de professor de disciplinas profissionais
Universidade Federal de Alagoas	Alagoas	350	Formação de professor e ciências da educação
Universidade Federal de Ouro Preto	Minas Gerais	1025	Formação de professor da educação básica
Universidade Federal de Ponta Grossa	Paraná	2982	Formação de professor da educação básica
Universidade Federal do Paraná	Paraná	800	Formação de professor da educação básica
Fundação Universidade do estado de Santa Catarina	Santa Catarina	270	Pedagogia
Universidade do estado de Mato Grosso	Mato Grosso	1000	Pedagogia
Total:		6780	--

**Fonte:** Elaborado pela autora através de (BRASIL/INEP, 2000).

O censo apresenta apenas 460 concluintes no ano de 1999, mas já com expansão da modalidade EaD nos anos 2000, já com 7 universidades oferecendo cursos para a formação de docentes/pedagogos, sendo o princípio da EaD na educação superior brasileira.

Posteriormente, a Portaria Ministerial n. 1.466, de 12 de julho de 2001, estabeleceu critérios e procedimentos para a autorização de cursos fora de sede por universidades. Para isso, deverão solicitar prévia autorização do MEC e poderão criar cursos superiores em municípios diversos da sede definida nos atos legais de seu credenciamento.

Esse conjunto de Portarias indica que a política pública foi construída a partir de quatro momentos distintos: a) um primeiro dedicado ao credenciamento de faculdades, institutos e escolas superiores e criação de cursos; b) um segundo sobre autorização de novos cursos em Instituições já em funcionamento; c) um terceiro sobre os procedimentos para reconhecimento de cursos e sua renovação; d) o quarto para a autorização de cursos fora de sede por universidades. Todos eles deverão ocorrer junto à União.

As instituições privadas avançaram na oferta de cursos. Houve uma grande abertura de cursos superiores. Não havia uma fiscalização de nenhum órgão do governo, e nem mudanças na legislação, que pudessem agir ou ter o caráter de frear a abertura das instituições privadas no País (BORGES, LUCENA, 2010).

Em 12 de julho de 2001 foi criado o Financiamento Estudantil (FIES) pela Lei n. 10.260, programa destinado à concessão de financiamento a estudantes de cursos superiores na rede privada de ensino.

### 3.1.2 Período de 2003 a 2016

Após 2003 ainda se tem um grande período de discussão da expansão e regulamentação da educação superior no país, com avanços consideráveis.

O período de 2003 a 2016 foi marcado pelo governo do Partido dos Trabalhadores. Foram 13 anos do governo petista. Em 2002, o Brasil ocupava a 13ª posição no ranking global de economias medido pelo PIB em dólar, segundo dados do Banco Mundial e FMI. Chegou a ser o 6º em 2011, desbancando a Grã-Bretanha, mas voltou a cair, ficando em 9º lugar (BBC BRASIL, 2016).

O programa apresentado para a área da educação, na candidatura de Luiz Inácio da Silva, em sua introdução, destaca a importância da educação na inserção do país no cenário internacional, quando afirma que: “A educação em todos os níveis é um direito social básico e universal. A educação é vital para romper com a histórica dependência científica, tecnológica e cultural e para a construção de uma nação autônoma, soberana e solidária consigo mesma e com outras nações” (AMARAL, 2005, p. 17).

O governo, apostou suas fichas na EaD como uma grande aliada para o cumprimento da meta 12 do PNE. Assim, programas de bolsas e financiamento foram implementados.

No governo de Luiz Inácio Lula da Silva a expansão do ensino superior encontra seu ápice, ampliou-se consideravelmente o acesso à educação superior, conseqüentemente, favorecendo a mercantilização. Pelo discurso político de racionalização dos gastos do governo, foi implantado o sistema de parceria entre público e o privado.

Em 2004, no período do primeiro governo Lula, foi criado o Programa Universidade Para Todos (PROUNI), através da Medida Provisória n. 213, de 10 de setembro de 2004, posteriormente convertida na Lei n. 11.096/2005.

O PROUNI é destinado à concessão de bolsas de estudo integrais e bolsas de estudo parciais de 50% (cinquenta por cento) ou de 25% (vinte e cinco por cento) para estudantes de baixa renda que desejam ingressar em cursos de graduação e sequenciais de formação específica, em instituições privadas de ensino superior, com ou sem fins lucrativos.

O estudante a ser beneficiado pelo PROUNI é pré-selecionado pelos resultados e pelo perfil socioeconômico do ENEM ou outros critérios a serem definidos pelo MEC e, na etapa final, selecionado pela instituição de ensino superior, segundo seus próprios critérios, à qual competirá, também, aferir as informações prestadas pelo candidato.

Importa destacar que dentre os requisitos legais, o programa destina-se a atender alunos que cursaram o ensino médio em escolas públicas, porém também atende aluno que cursou o ensino médio em escola privada na condição de bolsista integral da própria escola; pessoa com deficiência, não importando se proveniente de escola pública ou privada e, ainda, o aluno que cursou uma parte do ensino médio em escola pública, outra parte em escola privada como bolsista integral (BRASIL, 2005).

O PROUNI é um programa que, também, assim como o FIES, permite ao aluno o ingresso aos cursos na modalidade de EaD, logicamente, preenchidos os requisitos legais.

No Governo Lula, em 2005 é baixado o Decreto n. 5.622, estabelecendo o reconhecimento no sistema oficial de ensino dos cursos ofertados na modalidade de EaD por Instituições credenciadas pelo MEC. Com isso expande-se o processo de produção de conhecimento acerca da EaD no Brasil e novos projetos de cursos começam a ser desenvolvidos, propondo-se “inicialmente” atender interesses e necessidades específicas de formação de professores da Educação Básica e da Educação Superior.

Os quadros abaixo relacionam os Decretos Presidenciais e as normativas ministeriais sobre a EaD no governo de Lula, através dos estudos de Ricardo (2017, p. 8). Observa-se a intenção de manter o controle de expansão sobre essa modalidade de ensino no País.



**Quadro 3 - Decretos para a EaD superior brasileira.**

<b>Decretos</b>	<b>Características</b>
<b>Decreto nº 5.622, de 19 de dezembro de 2005, regulamenta o artigo 80 da LDB</b>	<p>Considerado o marco regulatório da Educação a Distância, o artigo 1º do Decreto nº 5.622/2005 define o conceito de 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 da Informação e Comunicação, com estudantes e professores desenvolvendo atividades educativas em lugares ou tempos diversos.</p> <p>Determina a obrigatoriedade da participação presencial dos estudantes diante de atividades escolares definidas: avaliação, estágio, defesa de TCC e uso de laboratórios.</p>
<b>Decreto nº 5.773, de 9 de maio de 2006</b>	Destaca-se, neste decreto, a divisão de tarefas dos órgãos públicos educacionais para o credenciamento, funcionamento, supervisão e avaliação da Educação a Distância.
<b>Decreto nº 6.303, de 12 de dezembro de 2007, altera o Decreto nº 5.622, de 19 de dezembro de 2005</b>	Estabelece normas detalhadas para o credenciamento, renovação, supervisão das Instituições de Ensino a Distância e descentraliza o papel da União. Este decreto provocou grandes críticas das IES particulares pelo alto nível de exigência para o credenciamento, reconhecimento, supervisão e avaliação;

**Fonte:** Elaborado pela autora com base nas informações obtidas no Portal do Planalto. Disponível em: <<http://www4.planalto.gov.br/legislacao/>>. Acesso em 10 fev. 2019.

**Quadro 4 - Portarias para a EaD superior.**

<b>Portarias</b>	<b>Características</b>
<b>Portaria n. 2.051, de 9 de julho de 2004</b>	Regulamenta os procedimentos de avaliação do (SINAES), instituído na Lei nº 10.861, de 14 de abril de 2004. Trata de procedimentos específicos de avaliação.
<b>Portaria Ministerial n. 4.361, de 29 de</b>	Estabelece os processos de credenciamento e reconhecimento de IES, inclusive nos casos de EaD.

<b>Portarias</b>	<b>Características</b>
<b>dezembro de 2004</b>	
<b>Portaria Ministerial n. 4.059, de 10 de dezembro de 2005</b>	Regulamenta as aulas semipresenciais nos cursos reconhecidos das instituições de educação superior (IES).
<b>Portaria n. 1, de 10 de janeiro de 2007</b>	Estabelece o calendário de avaliações do Ciclo Avaliativo do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (SINAES).
<b>Portaria n. 2 (revogada), de 10 de janeiro de 2007</b>	Dispõe sobre os procedimentos de regulação e avaliação da educação superior na modalidade a distância.
<b>Portaria n. 1.016 (revogada), de 23 de outubro de 2007</b>	Aprova, em extrato, o instrumento de avaliação elaborado pelo INEP para credenciamento de novas Instituições de Educação Superior do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior – SINAES.
<b>Portaria n. 40, de 13 de dezembro de 2007</b>	Institui o e-MEC, sistema eletrônico de fluxo de trabalho e gerenciamento de informações relativas aos processos de regulação, avaliação e supervisão da educação superior no sistema federal de educação.

**Fonte:** Elaborado pela autora com base nas informações obtidas no Portal do Planalto. Disponível em: <<http://www4.planalto.gov.br/legislacao/>>. Acesso em 10 fev. 2019.

Ainda no governo Lula, em 2009, foi criado o Sistema de Seleção Unificada (SISU) uma das principais formas de acesso à universidade pública, mas que não contempla a modalidade de cursos a distância.

Após os dois mandatos de Lula, encerrado em 2010, a então presidente Dilma, deu continuidade aos programas implementados no governo Lula, e em dez anos o Brasil dobrou o número de matrículas em instituições de educação superior: de 3,5 milhões em 2002 para mais de 7,1 milhões em 2014.

No governo Dilma, o até então Ministro da Educação Fernando Haddad (2005 - 2012), em 2010 flexibilizou as regras do FIES através da Lei n.12.513, que entrou em vigor em 26 de outubro de 2011, mudanças que fizeram com que o número de contratos se multiplicasse.

Em 2012 é sancionada pela Presidente Dilma a Lei nº 12.711 passando a garantir a reserva de 50% das matrículas por curso e turno nas 59 universidades federais e 38 institutos federais de educação, ciência e tecnologia a alunos oriundos integralmente do ensino médio público, em cursos regulares ou da educação de jovens e adultos. Os demais 50% das vagas permanecem para ampla concorrência.

Posteriormente o Decreto n. 7.824/2012, regulamentou a referida lei, passando a definir as condições gerais de reservas de vagas, estabelecendo a sistemática de acompanhamento das reservas de vagas e a regra de transição para as instituições federais de educação superior.

Ainda a Portaria Normativa n. 18/2012, do MEC, que passou a estabelecer os conceitos básicos para aplicação da lei, prevendo as modalidades das reservas de vagas e as fórmulas para cálculo, fixando as condições para concorrer às vagas reservadas e estabelecendo a sistemática de preenchimento das vagas reservadas.

Em 2014, Dilma aprova PNE por intermédio da Lei n. 13.005, de 25 de junho. Dentre as 20 metas traçadas: 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; expandir a oferta de cursos de pós-graduação *stricto sensu*, utilizando inclusive metodologias, recursos e tecnologias de educação a distância (BRASIL, 2014).

Em 2015, para conter a rápida e imprevista expansão, o FIES passou a funcionar com alguns limites de vagas e nova taxa de juros, privilegiando estudantes mais pobres e nas regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste.

A análise das políticas adotadas pelo período de 2003 a 2016 indica que este privilegiou algumas questões da agenda da educação superior, como a ampliação e democratização de acesso, inclusive procurando o viés da equidade, ao contemplar populações historicamente não atendidas, querem por razões econômicas, quer, aliada a estas, raciais (AGUIAR, 2016).

Outra questão que merece destaque entre as políticas implementadas é a representada pelo par qualidade/massificação, uma vez que houve um razoável aperfeiçoamento dos instrumentos de avaliação, como garantidores da qualidade do sistema, ao lado de um grande incremento da educação a distância, com enfoque francamente massificador (AGUIAR, 2016).

No ano de 2016, a Presidenta Dilma Rousseff passa pelo processo de Impeachment, que ocorreu entre os dias 12 de maio e 31 de agosto do mesmo ano, o que resultou na destituição do seu cargo, assumindo a Presidência o seu vice Michel Temer partidário do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB). Lembrando que Dilma Rousseff havia sido reeleita nas eleições de 2014, portanto, o seu segundo mandato durou um ano e sete meses.

No seguimento da educação, com o discurso oficial de se cumprir a meta 12 do PNE (2014-2024) em 25 de maio de 2017, Temer baixa o Decreto n. 9.057 regulamentando o art. 80 da LDB de 1996. Posteriormente, foi publicada no Diário Oficial da União (DOU) de 21 de junho de 2017 a Portaria Normativa MEC n. 11 de 20 de junho de 2017 regulamentando o citado decreto, que ficou conhecido como Novo Marco Regulatório para a EaD no Brasil (RICARDO, 2017).

Tanto o Decreto Presidencial como a Portaria Normativa estabelecem critérios mais flexíveis para o ensino a distância. É o tema a ser tratado no capítulo que se segue.

## 4 O NOVO MARCO REGULATÓRIO BRASILEIRO PARA A EAD

Este capítulo faz uma análise sobre o Novo Marco Regulatório da EaD no Brasil, apresentando as mudanças ocorridas pelo Decreto Presidencial n. 9.057, que regulamentou o art. 80 da LDB de 1996, a Portaria Normativa n. 11, de 21 de junho de 2017 e, posteriormente, o Decreto n. 9.235 de 15 de dezembro de 2017. Antes, porém, apresenta o contexto político em que se insere a nova normativa.

O objetivo deste capítulo é proporcionar uma reflexão sobre os impactos desta nova regulamentação, especialmente por reforçar o que já vinha sendo observado: a crescente mercantilização da educação superior e seus efeitos negativos.

### 4.1 CONTEXTO POLÍTICO

O governo Temer foi marcado por diversas crises, a começar por sua alta rejeição. O grande destaque de seu governo em 2017, e que viria afetar todo o sistema de ensino, foi o crescente corte de investimento na área da educação, trazendo poucas perspectivas de sobrevivência ao PNE.

Atendendo os preceitos da Meta 20 no PNE, gastos educacionais foram entendidos como todas as despesas necessárias para cumprir o dever do Estado com a educação, conforme as diretrizes elencadas no art. 208 da CF/88, assim como os gastos em manutenção e desenvolvimento do ensino, definidos no art. 212 da CF e regulamentados pelo art. 70 da LDB de 1996 (RICARDO, 2017).

Assim, os gastos educacionais compreendem os recursos aplicados nos programas de expansão da educação profissional e superior, inclusive na forma de incentivo e isenção fiscal, as bolsas de estudos concedidas no Brasil e no exterior, os subsídios concedidos em programas de financiamento estudantil (BRASIL, INEP, 2018).

Das metas do PNE, cujo objetivo é garantir a todos o direito à educação com qualidade, somente a meta 13 foi concluída, a que estabelece que pelo menos 75% dos professores da educação superior sejam mestres e 35% doutores. Em 2016, este índice era de 77,5% (BRASIL/INEP, 2018).

Temer apresentou um conjunto de iniciativas, no sentido de cortar os direitos dos/as trabalhadores/as brasileiro/as. Muitas destas políticas alteram profundamente o estabelecido na CF/88 no campo dos direitos sociais, incluindo sobremaneira a educação.

O governo federal divulgou um relatório de monitoramento em 2018 destacando que o investimento público em educação ainda está abaixo do percentual do PIB previsto para ser alcançado até 2024. Ainda assim, o governo de Michel Temer vetou o artigo na Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) que colocava como prioridade a destinação de recursos na área de educação para o cumprimento das metas do PNE.

Temer por meio da Proposta de Emenda Constitucional (PEC 55, antiga PEC 245), conhecida como Teto dos Gastos, alterou o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), impondo um Novo Regime Fiscal (NRF) ao país, desmantelando o financiamento das políticas sociais, conforme o estabelecido na CF/88. A PEC 55, aprovada pelo Congresso Nacional em 15 de dezembro 2016, institui por 20 anos um Novo Regime Fiscal (NRF), congelando os investimentos em políticas públicas essenciais como educação e saúde (SALVADOR; *et al*, 2017, p. 261).

Na educação começou a valer em 2018, entretanto, as instituições federais de ensino começaram o ano de 2017 com orçamento menor que o de 2016 e, em março, essa verba sofreu corte de 15% nos gastos de funcionamento e de 40% nas despesas com obras (G1, 2018).

Segundo o INEP no ano de 2015, a título de comparação, a maior parte dos gastos ocorreu no ensino fundamental (48,9%); o ensino médio é responsável por 13,8% das despesas; a educação infantil, por 12,5%; e a educação profissional, por 4,9% do gasto total. Já as despesas no ensino superior representam 19,8% dos gastos educacionais e incluem gastos de ensino, pesquisa e extensão nas etapas de graduação, pós-graduação, além das despesas com hospitais universitários (BRASIL, INEP, 2018).

No caso das universidades federais, o fato dessas instituições dependerem unicamente do aporte de recursos do governo federal faz com que o poder de decisão fique com o MEC, restando às universidades o acompanhamento das políticas ditadas por aquele ministério. Como resultado desse processo, as universidades deixam de desenvolver a capacidade de formular políticas para o seu desenvolvimento.

Neste sentido é interessante apontar que o modo com que o governo federal enfrenta as dificuldades das IES públicas difere no tocante às IES privadas, para estas, o governo criou os programas PROUNI e FIES.

O FIES, criado pela Lei n. 10.260/2001 e reformulado em 2011 pela Lei n. 12.513/2011, no governo Temer foi novamente reformulado pela Lei n. 13.530, de 7 de dezembro de 2017, devido à crise econômica no País, e também por falhas na condução do programa.

A nova lei instituiu uma nova modalidade de financiamento o PFIES, conhecido também por fies técnico e fies empresa, objetivando atender a modalidade empresarial, destinado a custear a formação inicial e continuada ou qualificação profissional dos trabalhadores.

A ampliação dos recursos para a educação é condição fundamental para a qualificação do ensino no país. Contudo, essa óbvia assertiva não se aplica a EaD, em que o argumento de uma menor disponibilidade contábil por parte do governo é um elemento motivador para a expansão quantitativa da educação superior no âmbito privado (MENDES, 2016).

O FIES não financia cursos de graduação na modalidade EaD, se o aluno de curso EaD superior necessitar de um empréstimo para pagar a faculdade deve recorrer ao crédito estudantil privado. Deste modo, somente o PROUNI beneficia os alunos que pretendem ingressar em um curso de graduação a distância em IES privadas, preenchidos requisitos previstos em lei.

Entretanto, a possibilidade do FIES financiar alunos para os cursos de graduação a distância faz parte de uma das estratégias para alcance da meta 12 do PNE, no que diz respeito ao ensino superior: “ampliar, no âmbito do FIES e do PROUNI, 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 MEC” (BRASIL, 2014).

A ideia era de que população, atendida pela EaD fosse, em regra, aquela mais carente, mais distante dos grandes centros urbanos, sendo esse o perfil de aluno que o PROUNI é destinado, inclusive contemplando as ações afirmativas da Lei de Cotas (Lei n. 12.711/2012), destinadas a alunos de baixa renda, negros, indígenas, quilombolas e deficientes, para o ingresso no sistema federal de ensino superior.

O ensino a distância tem custos menores para as IES, o que acaba refletindo nos valores das mensalidades que são bem menores em comparação ao ensino presencial. Com o PROUNI, as Instituições são beneficiadas com a isenção de impostos. Portanto, o Estado não precisa dispor de verbas como, no caso, o FIES.

No que tange as IES públicas, o Sistema de Seleção Unificada (SISU) é um sistema informatizado, gerenciado pelo MEC, pelo qual instituições públicas de educação superior oferecem vagas a candidatos participantes do ENEM. Algumas instituições públicas adotam notas mínimas e/ou médias mínimas para inscrição em determinados cursos. Entretanto, o SISU não oferece vagas na modalidade de EaD.

Outra questão, que devemos levar em consideração, é que o ENEM foi criado com o objetivo de avaliar o desempenho do estudante ao fim da escolaridade básica. Podem participar do exame alunos que estão concluindo ou que já concluíram o ensino médio em anos anteriores, seja de escolas particulares ou públicas. Assim, os alunos que optam pelos programas de bolsas para a sua inserção nas IES privadas, devem ter uma boa pontuação no ENEM.

As escolas privadas assumem explicitamente que todo o seu ensino visa fundamentalmente à preparação para as provas de acesso ao ensino superior. Excetuando-se as escolas federais de educação básica, as escolas públicas da rede estadual e municipal fazem o mesmo, geralmente com menos sucesso.

Diante do exposto, embora amparado no discurso oficial de cumprir a meta 12 do PNE, o Novo Marco Regulatório da EaD em especial, quanto a garantia de assegurar a qualidade da oferta e expansão para, pelo menos, 40% das novas matrículas, no segmento público, parece ter vindo em benefício das IES privadas.

Corroborando com este entendimento Ricardo (2017) quando aduz que:

[...] o nível de exigência para o funcionamento da EaD, por meio dos decretos flexibilizando as regras da EaD, representou uma disputa político-ideológica entre Associação Brasileira de Mantenedoras de Ensino Superior (ABMES) e o MEC, por aquela possuir a hegemonia das matrículas e cursos ofertados. Com isso, pode-se afirmar que essas alterações contribuem para a expansão ainda maior da modalidade (RICARDO, 2017, p. 5).

Conclui Ricardo (2017) que a expansão da EaD, por meio do Novo Marco está associada às Instituições privadas, hegemônicas diante das públicas e por isso exigiram, durante esse processo, políticas públicas que facilitassem o seu crescimento.

Nesse contexto, o Decreto nº 9.057/2017 e a Portaria Normativa nº 11, de 20 de junho de 2017 cedem às pressões e contemplam os interesses das IES privadas, favorecendo o credenciamento e recredenciamento de novos cursos a distância e simplificando a supervisão e avaliação (RICARDO, 2017, p. 5).

A mercantilização tem mais nuances que os conceitos clássicos, ainda mais em tempos de contrarreforma do Estado e de um governo antidemocrático instalado no país, cuja bandeira principal é a privatização do Estado e o corte dos direitos dos/as trabalhadores/as (CNTE; *et. al.* 2017, p. 82).



De acordo com o relatório da pesquisa do CNTE (2017, p. 82): “os cenários que se apresentam no horizonte, a partir da “posse” de Temer, é de um agravamento das tendências de mercantilização e privatização da educação no Brasil”.

Pelo exposto, resta claro que o governo de Michel Temer deu continuidade à política de expansão do ensino superior, com nítida intenção de privilegiar as IES privadas.

#### 4.2 MUDANÇAS OPERADAS PELA NOVA NORMATIVA

As políticas públicas de expansão da EaD estão vinculadas aos critérios fixados no decorrer de sua implementação: credenciamento, recredenciamento, supervisão e avaliação das suas instituições e cursos (RICARDO, 2017). Para tanto, apresenta um quadro histórico de decretos presidenciais que garantiram a construção dessa modalidade de ensino no Brasil, já relacionadas neste estudo.

Com a modernização do aparato normativo à disposição do MEC se fazia necessária uma nova legislação, pois a normatização anterior não atendia às necessidades do Brasil. Além disso, é preciso considerar que o cenário atual é totalmente disruptivo e completamente diferente do que ocorria há 12 (doze) anos, quando foi publicado o Decreto n. 5.622, de 2005, que disciplinava a EaD no país (MACEDO; *et al.*, 2017).

E assim, o Decreto n. 9.057 entrou em vigor em 25 de maio de 2017 trazendo uma nova roupagem ao conceito anteriormente proposto pelo Decreto n. 5.622/2005. Segundo o novo documento a EaD passa a ser caracterizada 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, 2017).

O Decreto n. 9.257/2017 passou a regulamentar o art. 80 da LDB de 1996.

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.

§ 4º A educação a distância gozará de tratamento diferenciado, que incluirá:

I – custos de transmissão reduzidos em canais comerciais de radiodifusão sonora e de sons e imagens e em outros meios de comunicação que sejam explorados mediante autorização, concessão ou permissão do poder público;

II – concessão de canais com finalidades exclusivamente educativas;

III – reserva de tempo mínimo, sem ônus para o Poder Público, pelos concessionários de canais comerciais (BRASIL, 2017).

No que concerne, a educação superior, o decreto dispõe que poderão ser ofertadas na modalidade a distância, devendo ser observadas as condições de acessibilidade que devem ser asseguradas nos espaços e meios utilizados. Dispõe ainda o referido decreto em seu art. 4º que:

[...] as atividades presenciais, como tutorias, avaliações, estágios, práticas profissionais e de laboratório e defesa de trabalhos, previstas nos projetos pedagógicos ou de desenvolvimento da instituição de ensino e do curso, serão realizadas na sede da instituição de ensino, nos polos de educação a distância ou em ambiente profissional, conforme as Diretrizes Curriculares Nacionais (BRASIL, 2017).

Esse artigo possibilita que as atividades presenciais, como por exemplo, atividades práticas, possam ser realizadas em ambiente profissional, o que introduz a possibilidade de parceria entre instituições de ensino e empresas.

A definição do que sejam ambientes profissionais ficou a cargo da Portaria Ministerial n. 11, que em seu art. 21, considera ambientes profissionais: empresas públicas ou privadas, indústrias, estabelecimentos comerciais ou de serviços, agências públicas e organismos governamentais, destinados a integrarem os processos formativos de cursos superiores a distância, como a realização de atividades presenciais ou estágios supervisionados, com justificada relevância descrita no Plano Pedagógico do Curso.

Outra novidade situa-se no art. 5º quando apresenta o polo de educação a distância como unidade acadêmica e operacional descentralizada, no País ou no exterior, para o desenvolvimento de atividades presenciais relativas aos cursos ofertados na modalidade EaD, ou seja, a partir de então fica regularizado a existência de polos de EaD fora do território nacional.

Ainda de acordo com os §§ 1º e 2º, do art. 5º, do Decreto n. 9.057/2017, os polos de educação a distância manterão infraestrutura física, tecnológica e de pessoal adequada aos projetos pedagógicos dos cursos ou de desenvolvimento da instituição de ensino. Sendo vedada a oferta de cursos superiores presenciais em instalações de polo de educação a

distância e a oferta de cursos de educação a distância em locais que não estejam previstos na legislação.

Destacando que até o novo marco regulatório de 2017, o credenciamento da EaD era permitido como uma subcategoria do presencial. Agora ele pertence a uma categoria autônoma, ou seja, com a nova regulamentação, as IES poderão oferecer, exclusivamente, cursos a distância de graduação e pós-graduação *lato sensu*, sem a oferta simultânea de cursos presenciais. Há, contudo, uma ressalva no art. 2º da referida normativa, não se aplicando para IES públicas do sistema federal, estadual e municipal, ainda não credenciadas para EaD.

A Portaria Ministerial n. 11 de 2017, dispõe que o funcionamento de IES para oferta de curso superior a distância depende de credenciamento específico pelo MEC, de acordo com art. 80 da LDB e do Decreto nº 9.057, de 2017.

Ainda, nos termos do art. 12, as citadas instituições estão sujeitas ao recredenciamento pelo MEC em até cinco anos após o início da oferta do primeiro curso superior nesta modalidade, condicionado à previsão no Plano de Desenvolvimento Institucional (PDI).

O PDI é o documento que identifica a IES no que diz respeito à sua filosofia de trabalho, à missão a sua proposta, às diretrizes pedagógicas que orientam suas ações, à sua estrutura organizacional e às atividades acadêmicas que desenvolve e/ou que pretende desenvolver.

Devem integrar os anexos ao PDI, os seguintes documentos: projetos de cursos previstos para o primeiro ano de vigência de PDI; regimento ou estatuto (ou proposta de), conforme a natureza da instituição e outros documentos relevantes e complementares ao PDI, que a IES entenda que devam fazer parte do mesmo.

Também há outra ressalva no § 1º do art. 8º da Portaria Ministerial, para que a IES possa oferecer cursos superiores a distância sem previsão de atividades presenciais, elas devem atender as Diretrizes Curriculares Nacionais (DCN) e o cumprimento do Projeto Pedagógico do Curso ficando tal possibilidade condicionada à autorização prévia pela Secretaria de Regulação e Supervisão da Educação Superior (SERES).

O novo documento também regulamenta a oferta de cursos a distância para o ensino médio e para a educação profissional técnica de nível médio, o que anteriormente também não era previsto em lei.

Com relação aos polos, em consonância com o Decreto nº 9.057/2017, as IES credenciadas para a oferta de cursos superiores a distância poderá criar polos EaD por ato próprio, detalhando a quantidade de polos que as IES poderão criar, baseado no Conceito Institucional (CI) mais recente da Instituição.

**Quadro 5** - Conceito Institucional (CI) de acordo com o artigo 11 da Portaria Normativa n. 11 de 2017.

<b>Conceito Institucional</b>	<b>Quantitativo anual de Polos</b>
3	50
4	150
5	250

**Fonte:** ABMES. Disponível em: <<http://www.abmes.org.br/legislacoes/detalhe/2179/republicada-portaria-normativa-n-11>>. Acesso em: 5 fev. 2019.

O Decreto n 9.235/2017 passou a dispor 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.

O objetivo desta nova regulamentação, segundo a Portaria n. 11/2017, é de promover a igualdade de condições de acesso, de garantir o padrão de qualidade das instituições e dos cursos e de estimular o pluralismo de ideias e de concepções pedagógicas e a coexistência de instituições públicas e privadas de ensino (BRASIL, 2017).

E o MEC dando continuidade ao aparato legal, até o período do levantamento desta pesquisa, foram baixadas as seguintes Portarias Normativas:

**Quadro 6** - Portarias Normativas baixadas pelo MEC (2017 a 2018).

<b>Portarias Normativas</b>	<b>Características</b>
<b>Portaria n 24, de 21 de dezembro de 2017</b>	Estabelece o Calendário Anual de abertura do protocolo de ingresso de processos regulatórios no Sistema e-MEC em 2018
<b>Portaria n 23, de 21 de dezembro de 2017</b>	Dispõe sobre o fluxo dos processos de credenciamento e reconhecimentos de instituições de educação superior e de autorização, reconhecimento e renovação de reconhecimento de cursos superiores, bem como seus aditamentos.
<b>Portaria n 22, de 21 de dezembro de 2017</b>	Dispõe sobre os procedimentos de supervisão e monitoramento de instituições de educação superior e de cursos superiores de graduação e de pós-graduação <i>lato sensu</i> , nas modalidades presencial e a distância, integrantes do sistema federal de ensino.
<b>Portaria n 21, de 21 de dezembro</b>	Dispõe sobre o sistema e-MEC, sistema eletrônico de fluxo de trabalho e gerenciamento de informações relativas aos processos de regulação,

<b>Portarias Normativas</b>	<b>Características</b>
<b>de 2017</b>	avaliação e supervisão da educação superior no sistema federal de educação, e o Cadastro Nacional de Cursos e Instituições de Educação Superior Cadastro e-MEC.
<b>Portaria n 20, de 21 de dezembro de 2017</b>	Dispõe sobre os procedimentos e o padrão decisório dos processos de credenciamento, recredenciamento, autorização, reconhecimento e renovação de reconhecimento de cursos superiores, bem como seus aditamentos, nas modalidades presencial e a distância, das instituições de educação superior do sistema federal de ensino.
<b>Portaria n 742, de 02 de agosto de 2018</b>	Altera a Portaria Normativa n. 23, de 21 de dezembro de 2017, que dispõe sobre os fluxos dos processos de credenciamento e recredenciamento de instituições de educação superior e de autorização, reconhecimento e renovação de reconhecimento de cursos superiores, bem como seus aditamentos.
<b>Portaria n 741, de 02 de agosto de 2018</b>	Altera a Portaria Normativa MEC n. 20, de 21 de dezembro de 2017, que dispõe sobre os procedimentos e o padrão decisório dos processos de credenciamento, recredenciamento, autorização, reconhecimento e renovação de reconhecimento de cursos superiores, bem como seus aditamentos, nas modalidades presencial e a distância, das instituições de educação superior do sistema federal de ensino.
<b>Portaria n. 1.186, de 12 de novembro de 2018</b>	Institui, no âmbito do Sistema Federal de Ensino, a Avaliação Especial da Educação Superior, a ser coordenada conjuntamente pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira e pela Secretaria de Regulação e Supervisão da Educação Superior do Ministério da Educação, sem prejuízo de suas atribuições legais e regulamentares

**Fonte:** Elaborado pela autora com base nas informações obtidas no Portal do MEC. Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br/observatorio-da-educacao/30000-uncategorised/18977-portarias>>. Acesso em 10 fev. 2019.

Pra finalizar a relação de Portarias, destacamos a Portaria n. 1.428, de 28 de dezembro de 2018, baixada pelo MEC e publicada em 31 de dezembro de 2018, ou seja, último dia do ano em que Temer deixaria a presidência (2019).

A citada portaria dispõe sobre a oferta, por IES, de disciplinas na modalidade à distância em cursos de graduação presencial, ampliando de 20% para 40% do total da carga horária o limite de aulas na modalidade de ensino a distância que as IES poderão oferecer em cursos de graduação presencial. Atendidos os seguintes requisitos dispostos nos incisos do art. 3º da citada normativa ministerial:

- I – a IES devem estar credenciada em ambas as modalidades, presencial e a distância, com Conceito Institucional – CI igual ou superior a 4 (quatro);
- I – a IES deve possuir um curso de graduação na modalidade à distância, com Conceito de Curso – CC igual ou superior a 4 (quatro), que tenha a mesma denominação e grau de um dos cursos de graduação presenciais reconhecidos e ofertados pela IES;
- III – os cursos de graduação presencial que poderão utilizar os limites definidos no caput devem ser reconhecidos, com Conceito de Curso – CC igual ou superior a 4 (quatro); e
- IV – A IES não pode estar submetida a processo de supervisão, nos termos do Decreto n. 9.235, de 2017, e da Portaria Normativa MEC n. 315, de 4 de abril de 2018.

A medida atualiza uma portaria publicada em 11 de outubro de 2016, editada no início do governo de Temer, que delimitava em 20% da carga horária o máximo de aulas em EaD que os cursos de graduação presencial poderiam ter.

Colaborando com que anteriormente foi exposto, nos parece mais uma medida para atender aos interesses dos empresários da área de educação, visto que representa economia de custos para os grupos privados.

#### 4.3 EXPANSÃO DA EAD: UMA ANÁLISE SOBRE OS DADOS (2012-2017)

A expansão da EaD no ensino superior, pós-marco regulatório, tende a acentuar o crescimento de instituições privadas no sistema federal de ensino, impactando tanto as instituições quanto os agentes do processo, como alunos e toda equipe de trabalho que compõem o suporte operacional da EaD nas instituições. A tendência é que aumente a quantidade de cursos nesta modalidade de ensino, ampliando a quantidade de polos já existentes.

A princípio, observa-se em meados de 2017, alguns reflexos desta flexibilização da EaD no país, pois segundo o 10º Censo EaD.BR realizado em 2017, pela Associação

Brasileira de Educação a Distância (ABED), foram contabilizadas 14 (quatorze) instituições oferecendo EaD há menos de um ano. Esse movimento “provavelmente” está relacionado à flexibilização da oferta de EaD no país (ABED, 2018).

Os números apresentados pelo Censo EaD.BR-2017 revelam o quanto essa mudança na regulamentação movimentou o mercado, já que nos anos de 2015 e 2016, segundo o referido censo, não houve a criação de instituições que passaram a oferecer EaD. Entretanto, é preciso apontar, que o objetivo do Censo EaD.BR é tornar disponíveis informações sobre as ações desenvolvidas no País no âmbito da EaD, as quais abrangem todos os níveis educacionais do sistema formal de ensino e diversas iniciativas de ensino não formal (CENSO EAD.BR, 2018).

Neste sentido, a informação da criação dessas novas instituições em 2017, não é especificamente restrita a EaD superior, mas serve de exemplo para demonstrar as tendências de crescimento da oferta de cursos nesta modalidade de ensino após o Novo Marco Regulatório da EaD.

Quanto à delimitação do marco temporal inicial (2012), levou-se em consideração que, neste ano, houve um aumento expressivo da oferta de cursos, e junto a esse aumento da oferta, o número de alunos também aumentou significativamente. Dados que podem ser comprovados pelas informações obtidas no Censo da Educação Superior de 2012 MEC/INEP (2013) quando aponta que houve um aumento percentual do número de cursos de graduação na modalidade a distância, cujas matrículas em 2012 representavam: 1.113.850.

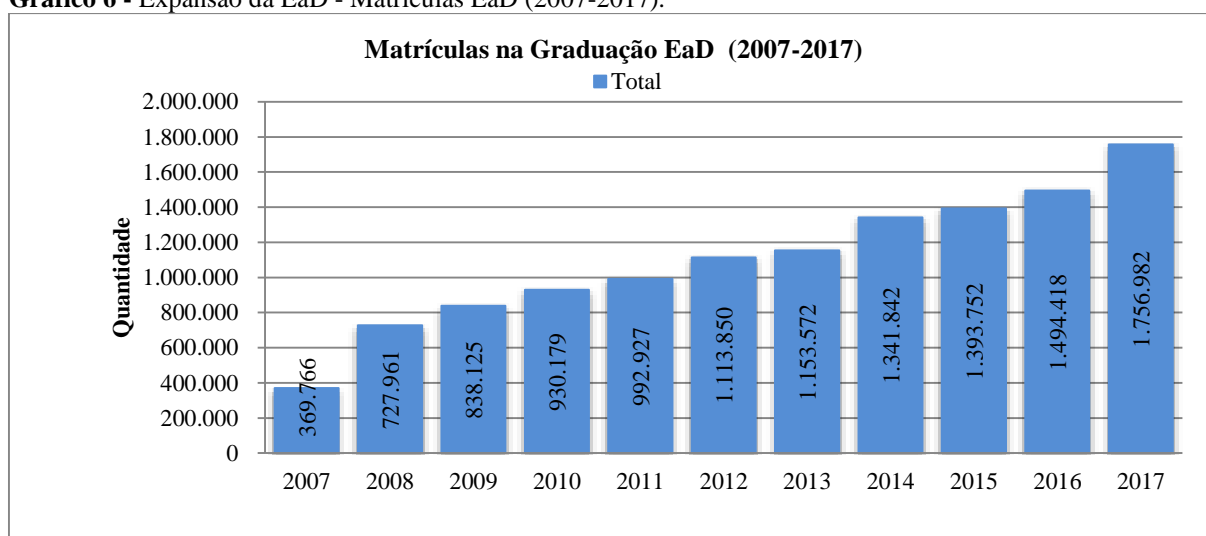
Como os dados do Censo de 2018, segundo a Portaria do INEP n. 945/2018, só serão divulgados em 19 de novembro de 2019, houve a necessidade de se delimitar a pesquisa nos últimos cinco anos, até a entrada em vigor do Novo Marco Regulatório da EaD, que só ocorreu em meados de 2017.

Para facilitar a análise de tendências, foram realizados cruzamentos de variáveis disponíveis em tabelas e em gráficos objetivando maior clareza das informações apresentadas. Neste sentido, com base nas informações do MEC/INEP, foram levantados, os seguintes dados: a) Expansão da EaD; b) Quantitativo de IES Públicas e Privadas; c) Quantitativo de alunos; d) Quantitativo de cursos; e) Quantitativo de polos; f) Distribuição de polos por região. Ficando assim relacionados a seguir:

### a) Expansão da EaD

Para mensurar a expansão da EaD desde sua inclusão nos Censos da Educação Superior do INEP foi criado, com base nos dados dos censos, o Gráfico 6 apresentado a seguir, que registra o crescimento da modalidade desde 2007. Neste gráfico vale enfatizar que a modalidade está em crescimento contínuo desde sua regulamentação como modalidade formal de ensino, pela LDB de 1996.

**Gráfico 6 - Expansão da EaD - Matrículas EaD (2007-2017).**



**Fonte:** Elaborado pela autora através de (MEC/INEP, 2017).

A análise dos dados do Gráfico 6, indica um crescimento de 1.387.216 matrículas no período de 10 anos (2007-2017), o que representa um aumento de aproximadamente 375%, no número de matrículas em EaD no Ensino Superior.

Esta percepção de expansão da EaD se torna ainda mais evidente se consideramos que, segundo os dados apresentados, o percentual de alunos matriculados no ensino superior em EaD representava, em 2007, aproximadamente 7,57% do total, enquanto que, 10 anos mais tarde, este número já representava aproximadamente 26,90% do total de alunos matriculados no ensino superior, reforçando o avanço da modalidade no país.

### b) Quantitativo de IES Públicas e Privadas

Em relação à organização administrativa, de acordo com a Lei n. 9.394/1996 e Decreto n. 3.860/2001, as IES podem ser públicas ou privadas com fins lucrativos ou não. As Instituições públicas são criadas por Projeto de Lei e aprovadas pelo Poder Legislativo; ou,

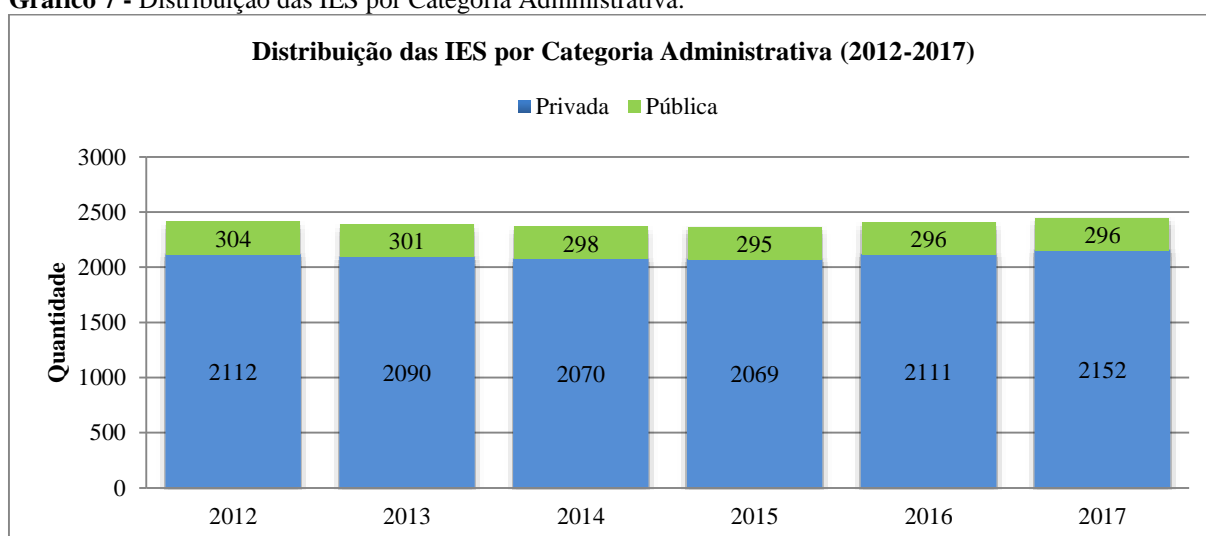


incorporadas, mantidas e administradas pelo Poder Público podendo ser: Federais, Estaduais ou Municipais. As IES públicas dependem exclusivamente de recursos do Poder Público.

As IES privadas são criadas e mantidas por pessoas jurídicas de direito privado. A principal fonte de recursos financeiros das IES privadas são os valores referentes à mensalidade pagas pelos alunos, apesar do apoio do Poder Público por meio do FIES e do PROUNI.

O Gráfico 7 ilustra o quantitativo das IES públicas e privadas no período em estudo, demonstrando a grande disparidade entre público e privado.

**Gráfico 7** - Distribuição das IES por Categoria Administrativa.



**Fonte:** Elaborado pela autora através de (MEC/INEP, 2017).

A análise do Gráfico 7, complementada pela Tabela 1, aponta que em 2002 havia 2.416 IES no país, sendo 2.113 privadas e 304 públicas. As IES privadas somavam 87,4% da rede enquanto as IES públicas apenas 12,6%. Já em 2017, o número total de IES foi de 2.448, sendo 2.152 privadas e 296 públicas, sendo então 87,9% das IES privadas e 12,1% públicas.

**Tabela 1** - Distribuição das IES por Categoria Administrativa.

	2012	2013	2014	2015	2016	2017
<b>IES</b>	2.416	2.391	2.368	2.364	2.407	2.448
<b>Públicas (%)</b>	12,6%	12,6%	12,6%	12,5%	12,3%	12,1%
<b>Crescimento</b>	6,6%	-1,0%	-1,0%	-1,0%	0,3%	0,0%
<b>Privadas (%)</b>	87,4%	87,4%	87,4%	87,5%	87,7%	87,9%
<b>Crescimento</b>	-12,0%	-1,1%	-1,0%	0,0%	2,0%	1,9%

**Fonte:** Censo da Educação Superior (MEC/INEP) – 2012/2017.

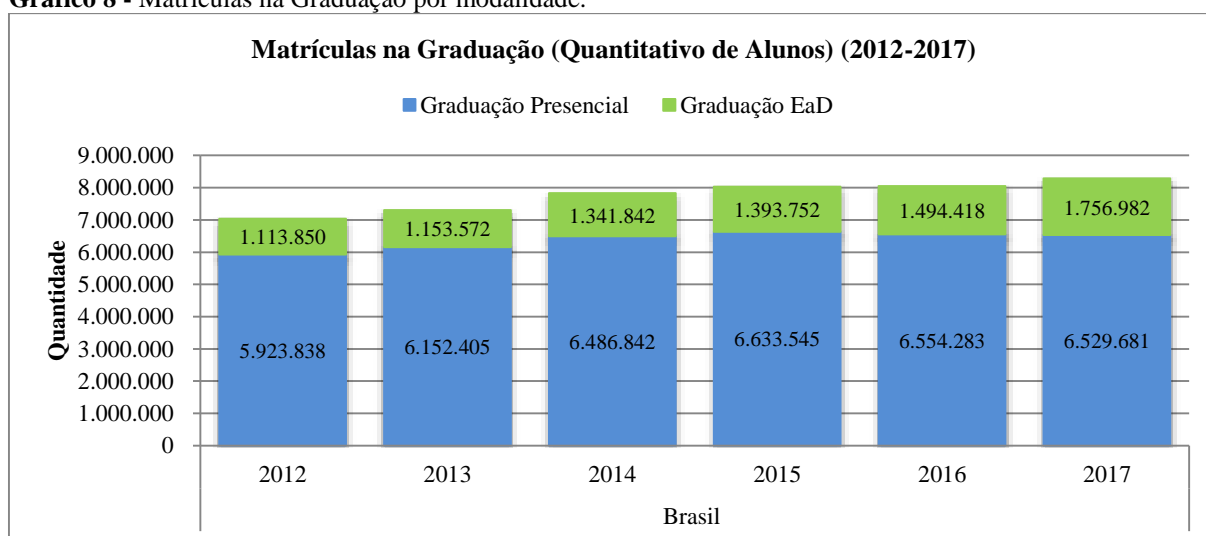
Observa-se que no setor privado de 2012 a 2017 houve um aumento de 40 novas IES privadas, ao contrário do que ocorreu no setor público neste mesmo período onde se verifica a diminuição de 8 IES públicas, o que traduz uma movimentação irrisória dos números, tanto percentuais quanto absolutos, sendo correto afirmar que manteve-se uma linearidade no quantitativo nesse período.

Levando em consideração que compreendem as IES públicas em nível federal, estadual e municipal as Universidades, Faculdades, Centros Universitários, Instituto Federais de Educação, Ciência e Tecnologia (IFs), Centros Federais de Educação Tecnológica (Cefets). Já no âmbito privado excluem-se os IFs e os Cefets.

*c) Quantitativo de alunos por modalidade de ensino:*

A graduação presencial ainda representa um número elevado de alunos em comparação com a graduação pela modalidade de EaD. Entretanto, ao examinarmos os números apresentados no gráfico 8, é nítido o avanço gradual desta modalidade de ensino.

**Gráfico 8 - Matrículas na Graduação por modalidade.**



**Fonte:** Elaborado pela autora através de (MEC/INEP, 2017).

De 2012 a 2015 houve um aumento no número de matrículas no ensino presencial, alguns fatores podem ter contribuído como, por exemplo, a aprovação, em 2012, e implantação, a partir de 2013, da Lei das Cotas nas universidades federais, com previsão de reserva de no mínimo 50% das vagas, até 2016, para estudantes oriundos das escolas públicas de ensino médio; Democratização do acesso à universidade, com o uso dos resultados do ENEM nos processos seletivos; e Expansão do ensino médico, com a criação de novas vagas

e incentivo à realização de residências (BRASIL, 2014). Já, em 2016 e 2017 houve uma queda no número de matrículas na modalidade presencial.

Por outro lado, na modalidade de EaD o crescimento no número de matrículas foi significativo. Só em 2016 as instituições privadas totalizaram 818 mil ingressantes, 18,6%. Em 2017 esse percentual aumentou para 21,2%, como demonstra a Tabela 2 a seguir:

**Tabela 2** - Matrículas na Graduação por modalidade.

	2012	2013	2014	2015	2016	2017
<b>Matrículas</b>	7.037.688	7.305.977	7.828.684	8.027.297	8.048.701	8.286.663
<b>Presencial (%)</b>	84,2%	84,2%	82,9%	82,6%	81,4%	78,8%
<b>EaD (%)</b>	15,8%	15,8%	17,1%	17,4%	18,6%	21,2%
<b>Crescimento (%)</b>	10,9%	3,4%	14,0%	3,7%	6,7%	14,9%

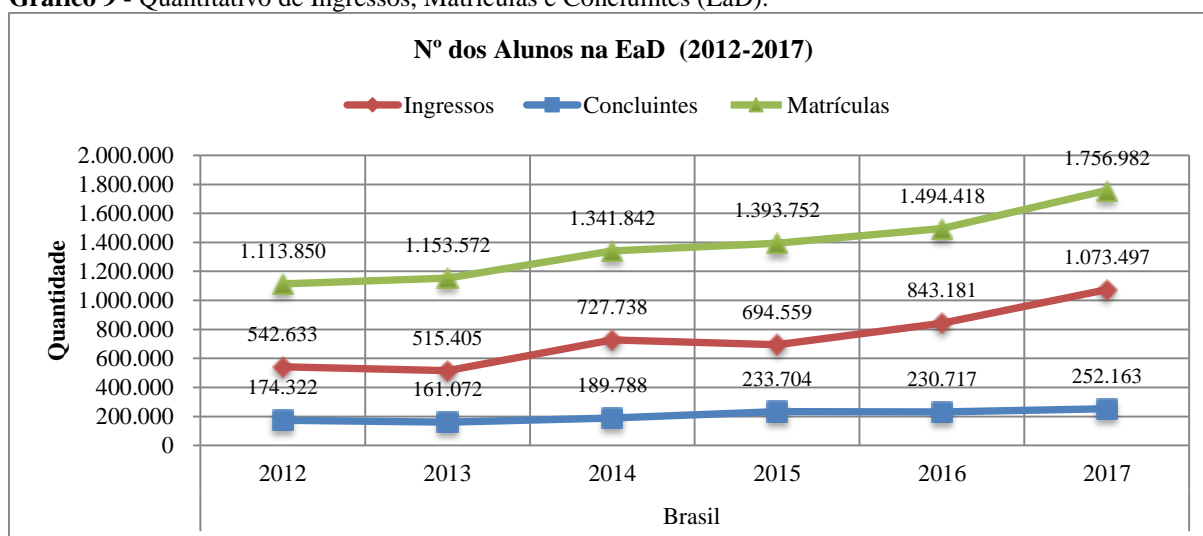
**Fonte:** Censo da Educação Superior (MEC/INEP) – 2012/2017.

Segundo um estudo realizado pela Associação Brasileira de Mantenedoras de Ensino Superior (ABMES) em conjunto com a Educa *Insights*, a EaD terá mais matrículas do que o ensino presencial até 2023 (ABMES, 2018).

A questão econômica também contribui, pois com o aumento da concorrência entre as IES privadas houve uma diminuição no valor médio das mensalidades.

O Gráfico 9 apresenta os dados sobre o número de matrículas, os ingressos e os concluintes.

**Gráfico 9** - Quantitativo de Ingressos, Matrículas e Concluintes (EaD).



**Fonte:** Elaborado pela autora através de (MEC/INEP, 2017).

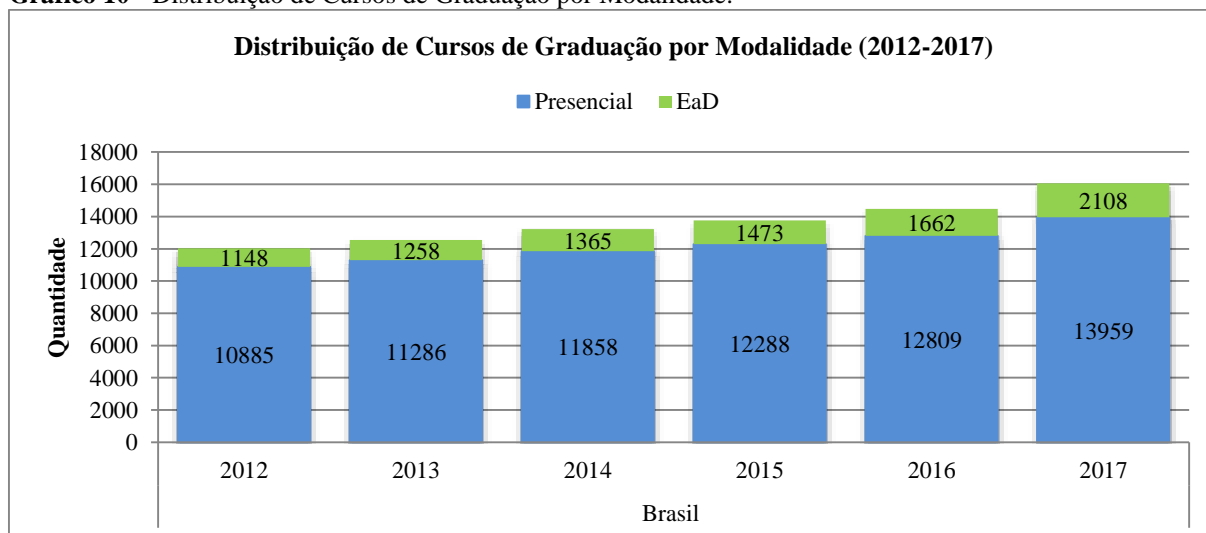
No ano de 2012 aproximadamente 174.322 alunos de graduação a distância concluíram seus cursos em todo território nacional. Em 2013, se comparado ao ano anterior, essa proporção é menor 161.072 alunos concluintes. Houve também neste mesmo ano uma queda no número de ingressos, mas o número de matrículas apresentou crescimento. Estas quantidades informam que, com mais alunos entrando e menos alunos se formando, considerando o número de matrículas crescente, indicam que embora os alunos permaneçam ativos na graduação EaD, o tempo médio de formação aumentou, ou seja, o ritmo de estudos de um estudante EaD tende a ser mais lento que o estimado.

A partir de 2014, os números de matrículas voltam a uma tendência de crescimento contínuo, acompanhado pelo número de ingressantes (com exceção de um pequeno decréscimo deste em 2015), tendência esta acompanhada discretamente pelo número de concluintes, que também cresceu, embora não com a mesma proporção.

#### d) *Quantitativo de Cursos*

O Gráfico 10 apresenta a distribuição de graduação por modalidade de ensino.

**Gráfico 10** - Distribuição de Cursos de Graduação por Modalidade.



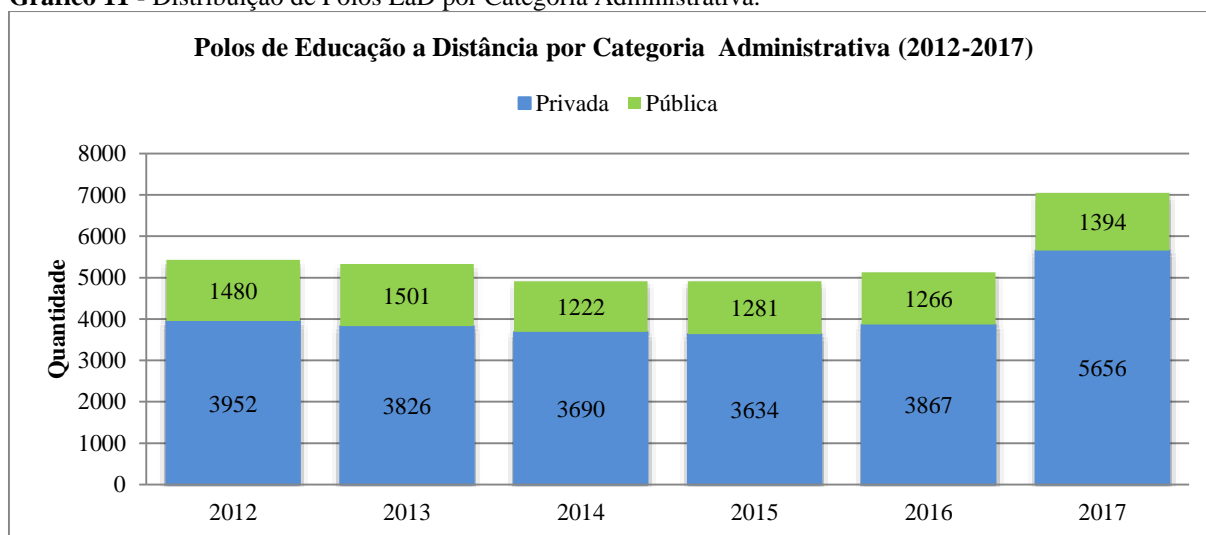
**Fonte:** Elaborado pela autora através de (MEC/INEP, 2017).

Pela análise do gráfico nota-se uma expansão constante na criação de cursos em ambas as modalidades, totalizando 16.067 cursos de graduação em 2017. Analisando o aumento de cursos EaD oferecidos no decorrer do intervalo, concluímos que a expansão de cursos EaD foi bastante significativa, com criação de 446 cursos em 2017. Um dos fatores que pode ter contribuído para a expansão são as novas regras do Novo Marco Regulatório da EaD que facilitaram a criação de cursos pelas IES desde que atendam aos requisitos da normativa.

#### e) Quantitativos de Polos

O Gráfico 11 apresenta o levantamento quantitativo de polos EaD presentes no país.

**Gráfico 11** - Distribuição de Polos EaD por Categoria Administrativa.



**Fonte:** Elaborado pela autora através de (MEC/INEP, 2017).

No ano de 2012 as IES públicas tinham 1.480 polos de apoio presencial, em 2013 1.501, havendo uma diminuição em 2014 passando para 1.222 e mantendo-se nesta faixa até 2017 quando somavam 1.394 polos.

As IES privadas, no ano de 2012, possuíam 3.952 polos EaD (segundo os dados retirados do Censo da Educação do INEP), o que resultou numa queda de 38,3% na oferta de polos EaD. Como o número de matrículas na modalidade continuou em expansão, independente da brusca diminuição no número de polos, supõe-se que tal diminuição se deve há alguma reorganização por parte das IES para atender melhor seus regimentos internos.

Já entre 2013 a 2016 houve pequenas oscilações, com o número de polos mantendo a mesma média no trecho analisado, mas nada tão significativo quanto o ano de 2017, quando o as IES privadas atingiram o número de 5.656 polos, registrando um aumento de 27,2% no número de polos somente neste ano. Esse aumento pode ser justificado pelas mudanças

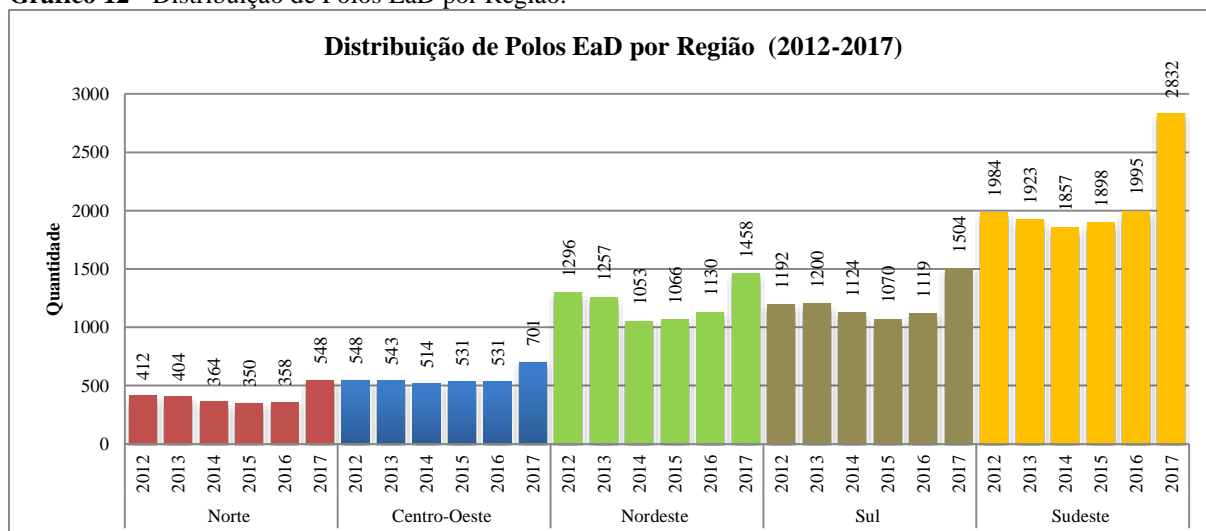
operadas pelo Novo Marco Regulatório da EaD que passou a dar autonomia para as IES na criação de seus polos, sem a necessidade de visita prévia de técnicos do MEC, desde que cumpram parâmetros de qualidades definidos em lei.

Em comparação com a quantidade de polos no setor privado, o setor público não acompanhou a tendência, revelando certa estagnação no setor público neste ponto, enquanto há uma expansão visível do setor privado, com maior ímpeto e capacidade de investimentos. Tal análise confirma os reflexos da redução dos gastos na educação pelo governo Temer.

#### *f) Distribuição de polos por região*

O Gráfico 12 apresenta a distribuição de Polos EaD por região.

**Gráfico 12 - Distribuição de Polos EaD por Região.**

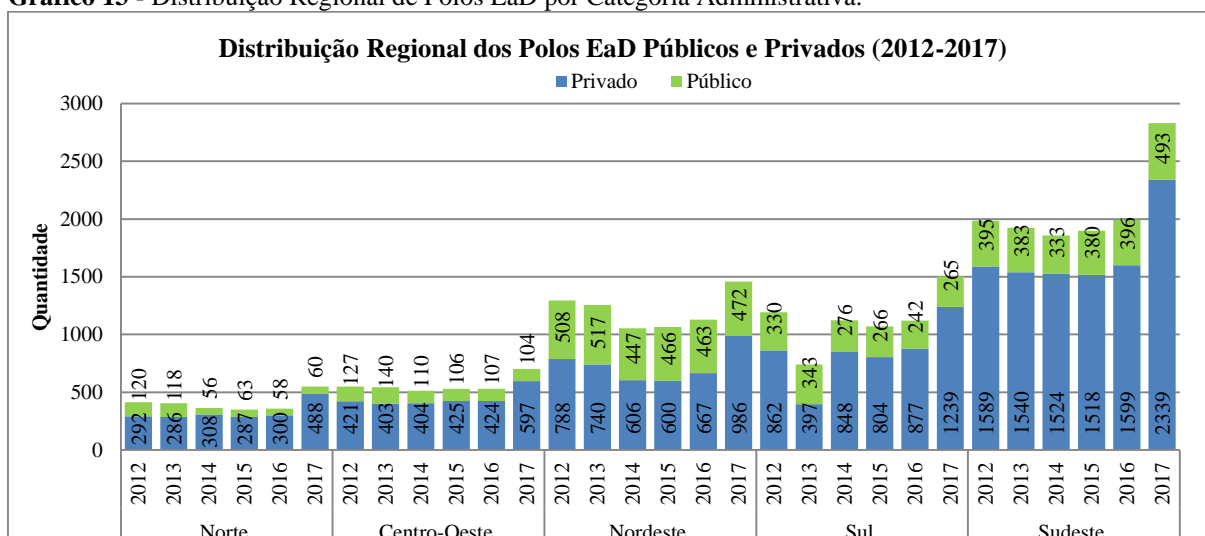


**Fonte:** Elaborado pela autora através de (MEC/INEP, 2017).

Segundo os dados apresentados a Região Sudeste (Espírito Santo, Minas Gerais, Rio de Janeiro e São Paulo) é onde se concentra a maior quantidade de polos de apoio presencial, em 2017 somam-se 2.832. Seguido da Região Sul (Paraná, Rio Grande do Sul, Santa Catarina), com 1.504 em 2017.

A Região Nordeste, com maior número de estados (Maranhão, Piauí, Ceará, Rio Grande do Norte, Paraíba, Pernambuco, Alagoas, Maceió, Sergipe), 1.458 polos em 2017.

Região Centro-Oeste (Goiás, Mato Grosso, Mato Grosso do Sul e o Distrito Federal), possui 701 polos em 2017. E a Região Norte (Amazonas, Roraima, Amapá, Pará, Tocantins, Rondônia, Acre) possui a menor quantidade de polos, 548 em 2017.

**Gráfico 13** - Distribuição Regional de Polos EaD por Categoria Administrativa.

**Fonte:** Elaborado pela autora através de (MEC/INEP, 2017).

Como se pode verificar a quantidade de polos por região, segue a mesma característica das IES privadas que são prevaletentes, este setor aumentou a quantidade de polos em todas as regiões do país no período investigado.

Quanto aos polos no setor público, a tendência na Região Sudeste foi de aumento, passando de 265 em 2012 para 493 em 2017, o mesmo não ocorreu nas outras regiões do País, que apresentaram reduções. A mais significativa foi na Região Norte, onde em 2012 havia 120 polos e em 2017 apenas 58.

Importante destacar que a Região Sudeste, onde houve um aumento de polos no setor público, embora constituída de quatro estados é aonde se concentra as duas maiores metrópoles do País, Rio de Janeiro e São Paulo. Segundo dados recentes do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE, 2018), o município de São Paulo continua sendo o mais populoso do país, com 12,2 milhões de habitantes, seguido pelo Rio de Janeiro (6,7 milhões de habitantes).

Esta análise permite considerar que o setor público tem reduzido seu âmbito de atuação, deixando que a iniciativa privada assuma posição de destaque. Assim, questionamentos surgem quanto aos verdadeiros objetivos do governo no que tange a ao cumprimento da Meta 12 do PNE, colocando em evidência dois conceitos que parecem se contrapor, a democratização e a massificação do ensino superior, especialmente na modalidade de EaD, é o que passamos a analisar no próximo tópico.

#### 4.4 DEMOCRATIZAÇÃO OU MASSIFICAÇÃO DO ENSINO SUPERIOR

A EaD, como visto, é uma modalidade que cresce anualmente, mostrando uma consolidação na área. Contudo, a massificação de instituições, que crescem rapidamente sem dar atenção personalizada aos estudantes, deve servir de alerta para uma maior fiscalização na qualidade de ensino ofertado nesta modalidade, especialmente quando se verifica que a tendência desta modalidade de ensino é de ganhar mais espaço no sistema federal de ensino superior.

Neste sentido se faz pertinente compreender a discussão que envolve a democratização e a massificação do acesso ao ensino superior, pois a distinção entre esses dois conceitos reside nas suas origens.

De acordo Arruda e Arruda (2015), a democratização da Educação Superior abrange o questionamento sobre o seu caráter público e de formação ampla e cidadã. A democratização da Educação Superior se encontra no dever do Estado de proporcionar aos cidadãos a equidade em tudo àquilo que é básico e essencial para a sua integração social. Trata-se, segundo os autores, de uma dimensão quantitativa, mas que deve necessariamente privilegiar o aspecto qualitativo da formação, de caráter marcadamente emancipatório e democrático.

Por outro lado, a massificação do ensino superior, embasada por estratégias para o cumprimento de metas, privilegia a lógica da quantidade, da busca sem limites por resultados que atendam aos compromissos internacionais firmados pelo Brasil.

Por este prisma, a massificação do acesso ao ensino superior, aplicadas às diversas áreas do conhecimento estaria vinculada a atender o mercado. Entretanto, existe uma parte do mercado que forma profissional em quantidade, enquanto a outra não acolhe com as mesmas proporções.

Santos (2009) explica que no Brasil, apesar dos grandes esforços para transformar a universidade em um parceiro das empresas, isso não acontece. As empresas não têm interesse em desenvolver inovação, porque há o capital financeiro, que permite ganhar mais sem correr riscos.

Destacando que, Santos (2009) não considera as instituições particulares como universidades e explica que a produção de conhecimento é muito fraca, não existe plano de carreira nem pesquisa. Em sua opinião, são usinas de produção de diplomas (LAYMERT, 2009).

Outro aspecto também que deve ser levado em consideração, é que a democratização do acesso ao ensino superior envolve uma compreensão de positividade, por tratar do



aumento do número de pessoas que iniciam o ensino superior, mas não necessariamente são concluintes de cursos superiores (ARRUDA; ARRUDA, 2015).

O conceito de Educação encontra-se no artigo 205 da CF/88: “A educação, direito de todos e dever do Estado e da família, será promovida e incentivada com a colaboração da sociedade, visando ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho”(BRASIL, 1988).

Sabemos que a educação é um direito fundamental, e como tal deve ser oferecida de forma igualitária, sendo uma das obrigações positivas do Estado. E como todo direito fundamental, o direito a educação é inalienável, cabendo ao Estado a garantia de direitos mínimos para a existência digna das pessoas.

O que se pode observar é que as instituições de Ensino Superior no Brasil, ao longo da história, foram organizadas para atender aos interesses do seu tempo, conjugados a diversos fatores, dentre eles o fator econômico o que, necessariamente, não significa a democratização do ensino superior.

A modalidade de EaD, por ser considerada um produto no mercado, passou a ter um grande valor comercial, assim a mercantilização transformou o ensino em uma *commodity*

. Sobre esse tema discorre Oliveira (2009) que:

Podem ser identificadas quatro consequências da globalização para a educação, todas elas evadas de tensões e contradições: a) a crescente centralidade da educação na discussão acerca do desenvolvimento e da preparação para o trabalho, decorrente das mudanças em curso na base técnica e no processo produtivo; b) a crescente introdução de tecnologias no processo educativo, por meio de softwares educativos e pelo recurso à educação a distância; c) a implementação de reformas educativas muito similares entre si na grande maioria dos países do mundo; d) a transformação da educação em objeto do interesse do grande capital, ocasionando uma crescente comercialização do setor (OLIVEIRA, 2009, p. 739).

A gestão não estatal, no âmbito da educação através de parcerias entre o Governo e a sociedade civil, passou a ser alvo da ação comercial. Além da oferta de vagas, presenciais ou a distância, em maior escala, na educação superior, disseminou-se diversificadas atividades comerciais como, por exemplo, elaboração de planos estratégicos, reengenharia institucional, elaboração de projetos de curso, programas de autoavaliação, marketing institucional, desenvolvimento de sistemas próprios de crédito educativo etc. (OLIVEIRA, 2009).

Esse conjunto de elementos estabeleceu um próspero e afluyente mercado, cujo aspecto mais importante refere-se à inserção do capital financeiro na educação e a consequente internacionalização da oferta educacional. Observa-se o aumento da demanda, por cursos superiores, especialmente pela modalidade de EaD. Ao mesmo tempo, mantém-se a

recorrente dificuldade do Estado de programar uma política pública consistente, que permita expandir a oferta de modo a competir quantitativamente com a iniciativa privada (OLIVEIRA, 2009).

Sobre o conflito entre democratização da educação superior e massificação no Brasil, duas são as situações, a primeira reside no fato de que cursos menos concorridos, como as licenciaturas e tecnólogos, sendo os “preferidos” por instituições privadas, sobretudo na modalidade EaD, acabam tendo um predomínio de pessoas mais pobres, enquanto um bacharel é formado para atuar de forma mais ampla no mercado. Assim, cursos como Medicina e Odontologia ainda são predominantemente elitistas. Concluindo-se que no País há uma massificação do acesso, sem as condições para uma real democratização (SGUISSARDI, 2015).

Por outro lado, também há a questão das IES públicas e seu seletivo público. Embora, os programas implementados pelo governo, como o SISU, por exemplo, que tem como meta a democratização e o acesso de estudantes às IES públicas, as vagas disponibilizadas nestas instituições são direcionadas a estudantes que prestaram o ENEM e se inscreveram no sistema de seleção.

Muitas IES substituíram o seu tradicional vestibular por este exame que ocorre uma vez por ano. Concorrem os candidatos que estiverem concluindo o Ensino Médio em escola pública, os candidatos que já concluíram o Ensino Médio em anos anteriores e alunos de escolas particulares que cursaram todos os anos do Ensino Médio na condição de bolsista integral.

É de conhecimento que o ensino público é deficitário, assim alunos da rede pública concorrem com alunos de escolas particulares. Sem contar que com o ENEM, surgiram cursinhos privados destinados a preparação do aluno para o exame, inclusive na modalidade online.

Pelo exposto, é necessário aqui tecermos algumas considerações sobre o sistema brasileiro de ensino superior, e para quem ele é voltado. É preciso compreender como se dá o acesso do jovem que pretende ingressar no ensino superior, não apenas sob o ponto de vista dos programas implementados pelo governo federal, mas quanto às oportunidades que não parece ser igual para todos, especialmente no setor público.

Por analogia, tomemos o exemplo de Gramsci (*apud* MONASTA, 2010) ao criticar a forma do funcionamento do sistema educacional público italiano, não diferente do que ocorre no sistema brasileiro.

A escola média e superior, que são estatais – ou seja, pagas com os recursos do tesouro nacional e, portanto, também com os impostos diretos pagos pelo proletariado –, só podem ser frequentadas pelos jovens filhos da burguesia, que desfrutam da independência econômica necessária para a tranquilidade dos estudos. Um proletário, ainda que inteligente, ainda que com todas as condições necessárias para tornar-se homem de cultura, é obrigado ou a desperdiçar suas qualidades em outra atividade, ou a tornar-se obstinado, autodidata, ou seja, com as devidas exceções, meio homem, um homem que não pode dar tudo o que poderia dar caso tivesse se completado e fortalecido na disciplina da escola. A cultura é um privilégio. A escola é um privilégio. E não queremos que sejam assim. Todos os jovens deveriam ser iguais diante da cultura. O Estado não deve pagar a escola, com o dinheiro de todos, também para os filhos medíocres e deficientes dos ricos, enquanto deixa de fora os jovens proletários inteligentes e capazes (GRAMSCI; *apud* MONASTA, 2010, p. 65)

Na opinião do autor as escolas públicas, média e superior devem ser voltadas para os que demonstram ser dignos delas. Caso seja do interesse coletivo que elas existem, e que sejam mantidas e regulamentadas pelo Estado, é também do interesse geral que possam ter acesso a elas todos os que concorrem em condições de igualdade, ou seja, independentemente de qualquer que seja sua condição financeira (GRAMSCI *apud* MONASTA, 2010).

A questão que se coloca, portanto, é compreender as dimensões da democratização do acesso ao Ensino Superior necessárias ao Brasil para a ampliação da produção científica e do trabalho qualificado, no contexto das políticas públicas educacionais, que inscrevem a educação como direito, mas em uma perspectiva na qual o direito compreende não apenas o acesso, mas a garantia da qualidade da educação, independentemente da modalidade na qual o curso é oferecido (ARRUDA; ARRUDA, 2015).

A EaD deve, necessariamente, oferecer uma educação dentro dos parâmetros de qualidade de um ensino presencial, sendo assim possível garantir os pressupostos de igualdade à educação preconizados na CF/88. De outro modo, a partir de parâmetros de oferta, financiamento e práticas pedagógicas diferenciadas, pode significar a construção de uma nova perspectiva, segundo a qual a educação presencial é direcionada para a formação das elites e a EaD é uma alternativa barata para as camadas populares (ARRUDA; ARRUDA, 2015).

Ressalta-se, que a expansão da EaD não é uma característica do Brasil, observa-se esse fenômeno na maioria dos países ao redor do mundo, por exemplo, os Estados Unidos (EUA) é considerado líder mundial em EaD, não apenas em termos quantitativos, mas também nos modelos de aprendizado que visam à qualidade do ensino. No país norte americano existe a possibilidade de ingressar no sistema de EAD com acesso a programas de nível superior completo ou de mestrado e doutorado pela *Harvard University*, conceituada instituição de ensino superior, entre outras de grande de prestígio (EAD, 2019).

Na opinião de Arruda e Arruda (2015, p.335): “O problema, não consiste na modalidade de ensino, mas na maneira como ela é tratada pelas políticas públicas brasileiras, com ações direcionadas para o barateamento e a massificação da educação superior no Brasil”.

Concorda-se com tal posição, a questão não reside na modalidade de ensino ofertado no País, e sim na qualidade do ensino, o que não é uma exigência exclusiva na modalidade da EaD, mas também no ensino tradicional.

Essa preocupação com a qualidade ganha relevância, ao observamos o conceito de democratização e de massificação, como já bem pontuado. A primeira compreende a oferta de ensino quantitativo e qualitativo, ou seja, a educação de qualidade deve ser ofertada a todos os cidadãos, em obediência ao princípio constitucional da universalidade da educação. Tal princípio traduz-se em prestações materiais titularizadas pelo Estado e prestadas por ele ou por quem lhe faça às vezes, como é o caso das Instituições Privadas de Ensino.

Ao contrário da democratização, que encontra sua base na CRFB/88, a massificação, privilegia a lógica da quantidade com base nas demandas do mercado. Devemos lembrar, contudo, que o fator preço, principal atrativo da EaD, afeta tanto a quantidade quanto à qualidade.

Nesse ambiente altamente competitivo, deve-se observar que as grandes IES, que oferecem cursos a distância de forma massificada em todo o território nacional, irão consolidar ainda mais sua posição com grandes fatias de participação de mercado. Atualmente as seis maiores IES que oferecem cursos superiores a distância detém 75% de todas as matrículas da modalidade no Brasil como demonstra Carlos Longo *in* Censo EaD Br (2018).

#### 4.5 EAD: PRECARIZAÇÃO DO ENSINO SUPERIOR SOB A ÉGIDE DO CAPITAL

A história da educação brasileira sempre foi repleta de períodos críticos nos quais se tornou evidente que pressupostos e estratégias experimentadas e em aparência confiáveis estavam perdendo contato com a realidade e precisavam ser revistos ou aperfeiçoados. Por este motivo é pertinente compreender o impacto dessas novas mudanças no processo de ensino e aprendizagem.

Bauman (1999) fazendo uma análise da conjectura da educação nos tempos modernos discorre que:

Os desafios do nosso tempo impõem um duro golpe à própria essência da ideia de educação formada ainda nos albores da longa história da civilização. Eles põem em xeque os “invariantes” da ideia pedagógica: suas características constitutivas, que resistiram incólumes a todas as crises do passado, seus pressupostos nunca antes criticados ou examinados, muito menos condenados por terem seguido seu curso e precisarem de substituição (BAUMAN, 1999, p. 75).

Sem desconsiderar que alguns fatores podem influenciar os processos educativos. Neste sentido discorre Monasta (2010) que:

Os processos educativos se desenvolvem de muitas maneiras e devem ser estudados prestando especial atenção aos momentos que geralmente não são considerados educativos no sentido estrito do termo. A escola, a formação profissional, a educação de adultos e a universidade podem ser apenas uma fachada, um aparente conflito entre a organização da cultura e o poder político, sendo que a maioria das ações que produzem “persuasão permanente” ocorrem nos bastidores, à margem do sistema educativo formal. As decisões tomadas no âmbito dos meios de difusão, da editoração e da comunicação; as mudanças introduzidas na organização do trabalho; as opções em favor de uma ou outra tecnologia da indústria e dos serviços; o sistema de escolha e nomeação de funcionários e dirigentes dos sindicatos e dos partidos, bem como sua função na vida cotidiana da sociedade constituem os principais veículos modernos e ocultos dos processos educativos (MONASTA, 2010, p. 32).

A EaD é uma modalidade educacional que faz uso intensivo das tecnologias telemáticas, baseadas nas telecomunicações e informática. É uma modalidade de educação mediada por tecnologias em que discentes e docentes estão separados espacial e/ou temporalmente, ou seja, não estão fisicamente presentes em um ambiente de ensino-aprendizagem. Essa separação produz diferentes comportamentos de alunos e professores, afetando tanto o ensino quanto a aprendizagem.

Segundo Villardi e Oliveira (2005), o conceito de EaD apresenta implicações, sendo relevante destacar a distinção entre “educação” e “ensino a distância”. De acordo com as citadas autoras “a distinção entre ensino a distância e educação a distância demarca os limites de uma ação educativa da qual o ensino é apenas uma parte”.

Mendes (2016) explica que Arroyo (2002) usa a expressão ensino a distância devido ao entendimento de que os processos não presenciais se baseiam nos princípios da instrução e da difusão de informações, o que, de acordo com o autor, não garante o direito ao conhecimento socialmente produzido pela humanidade.

Neste sentido apontam Villardi e Oliveira (2005, p. 74). “A educação, portanto, só se efetiva quando é possível aprender, quando o próprio sujeito é capaz de construir e reconstruir modelos, com os quais ele consiga atribuir sentido às informações que recebe”. Em outras palavras, ensinar é uma ação que não tem sentido se está apartada da aprendizagem.

Jaeger apud Bauman (1999), autor de estudos tradicionais sobre as procedências dos conceitos de ensino e aprendizagem, acreditava que o conceito de educação originalmente, baseava-se em duas premissas: a existência de uma ordem imutável do mundo subjacente a toda diversidade superficial da experiência humana; a vigência de leis eternas que regem a natureza humana. A primeira justificava a necessidade e os benefícios da transmissão do conhecimento dos professores para os alunos. A segunda imprimiu nos professores a autoconfiança necessária para insistir na validade atemporal do modelo que desejavam ver seguido e imitado por seus alunos.

Historicamente, tudo isso vai de encontro ao que a educação e a pedagogia defenderam. Essas premissas foram designadas para corresponder a um mundo no qual as coisas eram duráveis, na perspectiva de que perdurassem e no intuito de que durassem ainda mais do que até então. Num mundo desse tipo, a memória era um patrimônio. Quanto mais longe alcançasse e mais tempo permanecesse, mais preciosa se tornava (BAUMAN, 1999).

Entretanto, o consumismo na atualidade, não visa ao acúmulo de coisas, mas à sua fruição momentânea e imediata. Não sendo diferente o pacote de conhecimentos adquiridos durante uma passagem pela escola ou universidade. Nesta expectativa o conhecimento se torna muito mais atraente quando apto ao uso instantâneo, como os que são oferecidos pelos programas de *software* que entram e saem das prateleiras das lojas cada vez mais depressa (BAUMAN, 1999).

A expansão da educação superior traz à tona uma relação entre uma educação mercantilizada, isto é, uma educação como mercadoria que é vendida aos seus clientes (BORGES; LUCENA, 2010).

Com a afirmação histórica do modo de produção capitalista, a generalização de estruturas específicas e institucionalizadas aparece como uma necessidade social, em função da natureza do trabalho e das relações sociais capitalistas na situação de expansão da educação superior e suas vertentes ao processo de democratização e regulamentação (CEA, 2007).

Nesse contexto, pensando no aluno como um consumidor de serviços educacionais, buscou-se refletir sobre as implicações de cunho jurídico. Tal reflexão se faz pertinente, diante do cenário que se descortina com o Novo Marco Regulatório, que proporcionou maior flexibilização na EaD, o que tende a acentuar a mercantilização da educação no País.

As IES são consideradas prestadoras de serviço, ou seja, fornecedoras, os alunos são considerados consumidores, tanto que a relação jurídica que se estabelece entre eles rege-se pelo Código de Defesa do Consumidor (CDC), Lei. n. 8.078, de 11 de setembro de 1990.

A relação jurídica entre o aluno e as IES tem natureza contratual, de um lado há o consumidor assim definido: “toda pessoa física ou jurídica que adquire ou utiliza produto ou serviço como destinatário final”, e o fornecedor assim definido: “toda pessoa física ou jurídica, pública ou privada, nacional ou estrangeira, bem como os entes despersonalizados, que desenvolvem atividade de produção, montagem, criação, construção, transformação, importação, exportação, distribuição ou comercialização de produtos ou prestação de serviços”(BRASIL, 1990).

Entretanto existem peculiaridades, sendo a principal o fato de que o objeto do contrato exige a presença de um terceiro não contratante, o professor. O aluno paga o preço dos serviços prestados, ou seja, paga por sua formação, mas não é ele quem decide como deve ser conduzido didático-pedagógico. E nem é ele que deve se preocupar com a equipe que está por trás da operacionalidade do sistema na EaD (PALARO, LAMEZA, 2015).

A EaD é um produto oferecido no mercado, na relação jurídica há uma tríade formada pelo aluno (consumidor), aquele que pretende adquirir formação profissional em níveis de graduação e de pós-graduação; pela IES (fornecedora) caracterizada como a empresa que provê a formação educacional; e pelos cursos a distância disponibilizados em Ambiente Virtual de Aprendizagem (AVA), que, neste contexto, assumem a condição de “produto” a ser consumido (PALARO, LAMEZA, 2015).

Diante dessa colocação, pressupõe-se que, a IES disponibiliza um produto que poderá ser consumido pelo discente a partir do momento em que houver uma relação entre as partes ajustada em Contrato de Prestação de Serviços Educacionais; que, por sua vez, é representado pela interação ocorrida entre professores conteudistas e tutores em EaD, assim como também entre o discente e o suporte, cuja proposta laboral compreende prestar assessoria ao aluno (PALARO, LAMEZA, 2015).

Em face desses conceitos, compreende-se que a tríade geradora do vínculo jurídico em estudo encontra-se “conectada” pelo aluno, que tem interesse em adquirir o produto, e pela IES, que é fornecedora desse produto. Assim, esse produto vem em forma de conteúdo, cujo conhecimento deve ser absorvido pelo aluno.

Segundo Bauman (1999) os orientadores reprovam a preguiça ou a negligência dos alunos, mas não a ignorância; eles lhes oferecerão um conhecimento utilitário do tipo “como fazer”, e não o um conhecimento do tipo “saber que”, o mesmo que os educadores tradicionais desejavam comunicar aos alunos – e o faziam muito bem (BAUMAN, 1999).

Para Bauman (1999) a massificação das informações torna todos os conteúdos uniformes e igualmente entediante, um conhecimento fragmentado para o consumo e o uso

peçoal só pode ser avaliado pela quantidade; não há como comparar sua qualidade, uma informação equivale a outra. Explica o autor que:

A educação assumiu muitas formas no passado e se demonstrou capaz de adaptar-se à mudança das circunstâncias, de definir novos objetivos e elaborar novas estratégias. Mas, permitam-me repetir: a mudança atual não é igual às que se verificaram no passado. Em nenhum momento crucial da história da humanidade os educadores enfrentaram desafio comparável ao divisor de águas que hoje nos é apresentado. A verdade é que nós nunca estivemos antes nessa situação. Ainda é preciso aprender a arte de viver num mundo saturado de informações. E também a arte mais difícil e fascinante de preparar seres humanos para essa vida (BAUMAN, 1999, p. 84).

Que a educação tem relação direta com o desenvolvimento socioeconômico do País é inegável, e como tal sofre as consequências advindas das políticas econômicas adotadas pelo Estado. Neste contexto, é implícito que educação e economia têm uma estreita ligação também quanto a seus efeitos negativos.

A reconfiguração mundial do capital, que é implantada em países da periferia do capitalismo, como é o Brasil, conduzem as relações econômicas e sociais sob a égide das finanças. Para tanto, a transformação de direitos sociais, sobretudo no campo da saúde e da educação, é mais um desses novos nichos dos mercados financeiros e do capital (CNTE, 2017).

Nas crises, como nas guerras que as geram, quem deve pagar por todas as consequências que elas provocam? A resposta deveria ser as pessoas que dão causas e as pessoas que as financiam, mas não é bem assim.

O que ilustra bem essa afirmação é a frase utilizada por Dunlap *apud* Bauman (1999) ao esclarecer o entendimento de todos os que buscam o progresso econômico: “A companhia pertence às pessoas que nela investem — não aos seus empregados, fornecedores ou à localidade em que se situa”.

Segundo Bauman (1999) a ideia de Dunlap não se resumia na simples questão da organização como propriedade privada, mais na implicação de que os empregados, os fornecedores e os porta-vozes da comunidade não têm voz nas decisões que os investidores podem tomar. Os investidores têm o direito de descartar, de declarar insignificante e inválido qualquer postulado que os demais possam fazer sobre a maneira como elas dirigem a companhia.

Sintetizando, os trabalhadores são recrutados na população local e grande parte, por diversos motivos, não poderiam acompanhar a companhia caso ela mudasse para outro local.



O fato de os fornecedores de outras localidades terem que entregar os suprimentos e os custos do transporte, coloca os fornecedores locais em vantagem, mas essa vantagem desaparece assim que a companhia se muda. Quanto à própria localidade, ficará por óbvio, onde está (BAUMAN, 1999).

Entre todos os candidatos indicados que têm voz na direção de uma empresa, apenas os investidores não estão de forma alguma presos no espaço; eles podem comprar qualquer participação em qualquer bolsa de valores, e a proximidade ou distância geográfica da empresa será com toda a probabilidade a consideração menos relevante na sua decisão de comprar ou vender (BAUMAN, 1999).

Com a velocidade geral da mobilidade ganhando impulso, encurtando o tempo e espaço, alguns elementos se movem mais rápido que outros, o capital é um deles. O capital significa dinheiro e outros recursos necessários para fazer as coisas, para fazer mais dinheiro e mais coisas, move-se célere o bastante para se manter constantemente um passo à frente de qualquer Estado (BAUMAN, 1999).

Daí a afirmação de Bauman (1999, p. 31) de que: “num mundo em que o capital não tem domicílio fixo e os fluxos financeiros estão bem além do controle dos governos nacionais, muitas das alavancas da política econômica não funcionam”.

A mercantilização diz respeito a transformar no âmbito do capitalismo tudo que for possível em bens ou serviços a serem comprados ou a seguirem a lógica do mercado privado. A concorrência livre exigida pelo regime liberal inibe barreiras a concorrentes, formação de cartéis e outros instrumentos muito úteis à elevação do retorno dos investimentos das corporações (DUPAS, 2005).

As empresas têm mobilidade, não só na questão sobre o espaço físico em que estão localizadas, mas na possibilidade que lhes permite a lei por fusões ou incorporações. A fusão é a operação pela qual se unem duas ou mais empresas para formar empresa nova. A incorporação é a operação pela qual uma ou mais empresas são absorvidas por outra. (DUPAS, 2005).

Em períodos de crise financeira, esse processo de incorporação das IES é ainda mais favorável. Foi o que ocorreu entre os anos de 2005 a 2013, o que se iniciou com a chamada “crise” em 2005, mas que na verdade serviu de estratégia para as IES privadas ampliarem suas operações no setor, ora em evidência no mercado.

Dias Sobrinho (2005), estudioso da educação superior no Brasil no contexto globalizado, já alertava para o fato da educação superior sem fronteiras e sua inserção na órbita do mercado. Compreende-se que a mesma está estreitamente relacionada aos decretos,

leis, normas, pareceres, portarias e resoluções que são atualizadas e implementadas para cada realidade de EaD.

Na mesma linha de percepção crítica, Chaves (2010) afirma que desde 2007 observa-se um forte movimento de compra e venda de IES no setor privado, emergindo deste processo “gigantes da educação” com enorme poder, já que operam no mercado de capitais através da bolsa de valores.

Até 2006, as faculdades e universidades no País eram entidades de pessoas físicas ou instituições sem fins lucrativos. Em 2007, grandes grupos educacionais brasileiros aderiram ao movimento de abertura de capital, como a Anhanguera, a Kroton Educacional e a Estácio Participação, que passaram a transacionar ações na bolsa de valores, mostrando ao mercado que uma IES poderia ser um excelente negócio.

Posteriormente, em 2013 foi anunciado o acordo de incorporação da Anhanguera Educacional pela Kroton, sendo aprovado em 2014 pelo Conselho Administrativo de Defesa Econômica (CADE), com algumas restrições. Assim, embora o cenário educacional brasileiro esteja distante de ser um modelo mundial, é no país que está instalada a maior empresa privada do mundo no ramo da educação, a Kroton Educacional.

Dentre alguns pontos tidos como negativos nesse processo de reestruturação das IES privadas brasileiras, estão a demissão em massa de docentes das instituições adquiridas; o temor dos professores horistas ante a prática das demissões constantes, tendo que se sujeitar a situações adversas de trabalho, como salas de aula sobrecarregadas, e um ambiente em que estudantes são tomados como clientes que não podem ser contrariados, por exemplo, com reprovações; situações que tendem a apontar para um cenário de precarização do trabalho docente (SANTOS; IOSIF, 2012).

Diante deste contexto, múltiplas são as formas de precarização da educação superior brasileira, a qual afeta todos participantes deste processo, não só os docentes, mas os alunos a equipe multidisciplinar e, também as IES, afinal são elas que têm a obrigação de formar cidadãos qualificados para o mercado de trabalho.

Há de se ter em conta também, que a mobilidade adquirida por “pessoas que investem” significa uma nova desconexão do poder face às obrigações com os empregados, com os jovens, com as gerações futuras e com a autorreprodução das condições gerais de vida; em suma, liberdade face ao dever de contribuir para a vida cotidiana e a perpetuação da comunidade (BAUMAN, 1999). Em outras palavras, as pessoas que investem não estão preocupadas com o capital humano, elas querem é que seus investimentos gerem lucros.

Atualmente a discussão que gira em torno da questão da precarização do trabalho do docente está relacionada ao aumento dos cursos de graduação a distância. A EaD é um produto bastante atrativo, não só pela comodidade e flexibilidade que proporciona ao aluno, mas também com relação aos valores dos cursos ofertados, as mensalidades podem ser até 65% mais baratas dos que as presenciais.

A flexibilização da EaD proporcionada pelo Novo Marco Regulatório, parece já estar impactando as IES, embora não se tenha dados oficiais sobre esses impactos, mas coincidentemente em dezembro de 2017, o Grupo de ensino Estácio de Sá demitiu 1.200 profissionais de ensino em todo País. Em 2018 houve mais uma demissão em massa. De acordo com Oswaldo Teles, presidente do Sindicato dos Professores do Rio de Janeiro (SinproRio), o Grupo de ensino Estácio de Sá está, mais uma vez, dispensando os professores com mais tempo de casa, ou seja, com salário mais alto (CAVALCANTI, 2018).

A qualidade do ensino ofertado, especialmente pelas IES privadas, também deve ser levado em conta quando o aluno graduado ou pós graduado não consegue entrar no mercado de trabalho dentro da área de sua formação e acaba se sujeitando a aceitar qualquer emprego que não exija qualificação, ocorrendo o que se costuma denominar de postos de trabalhos precarizados.

Um exemplo clássico é o aluno bacharel em Direito, diplomado em IES devidamente credenciada e fiscalizada pelo MEC, que não consegue passar na prova da Ordem dos Advogados do Brasil (OAB) e, assim, é impedido de exercer a profissão.

Segundo o órgão de classe, o Exame da Ordem seria para avaliar o desempenho das IES. Tal arguição acaba por colocar em descrédito o próprio MEC que é o órgão fiscalizador. Ademais os alunos, além de submetidos a exames periódicos no curso da graduação ainda são submetidos ao ENADE, componente curricular obrigatório aos cursos de graduação (BRASIL, 2017).

Entretanto, os dados relacionados ao ENADE de 2017, organizados pelo INEP e divulgados em 2018, mostram que a expansão do ensino superior foi recorrentemente acompanhada por índices de baixa qualidade do ensino/aprendizagem. O MEC avaliou área de Ciências Exatas e afins, além de algumas licenciaturas. Dos cursos analisados de graduação do País, 39,1% deles, alcançaram conceito 3. Já 28,1% dos cursos nota 2; 21,9% alcançaram conceito 4; e 5% ficaram no patamar mais baixo com nota 1 (FERREIRA, 2018).

Entre as instituições avaliadas, as que obtiveram maior índice de cursos no conceito 5 foram as universidades públicas federais e estaduais. Há ainda uma diferença entre os cursos presenciais e cursos na modalidade à distância. Os dados mostram que na

modalidade presencial, 6,1% dos cursos têm conceito 5. No caso da modalidade de ensino à distância são 2,4% no patamar mais alto (FERREIRA, 2018).

O MEC é o órgão responsável pela promoção do ensino de qualidade no país. Por meio do Plano Desenvolvimento da Educação (PDE) lançado em abril de 2007, o MEC vem reforçando uma visão sistêmica da educação, com ações integradas e sem disputas de espaços e financiamentos. Segundo o PDE, investir na educação básica significa investir na educação profissional e na educação superior. Trata-se o PDE de um conjunto de programas que devem ser implementados com vistas à melhoria da educação no Brasil em todos os níveis (PORTAL MEC, 2019).

O MEC disponibiliza Referenciais de Qualidade para as IES que oferecem cursos na modalidade de EaD, definindo princípios, diretrizes e critérios. Embora esses referenciais estejam circunscritos no ordenamento legal vigente em complemento às determinações específicas da LDB e das Portarias Normativas respectivas, trata-se de um documento que não tem força de lei.

Recentemente a Portaria Ministerial n. 50, de 3 de julho de 2018 instituiu um Grupo de Trabalho com a finalidade de atualizar e produzir proposta de Referenciais de Qualidade da EaD, considerando as diretrizes curriculares dos cursos da educação superior e as diversas tecnologias da informação e comunicação, bem como o disposto no Decreto n. 9.057/2017 e dos normativos dele decorrentes. O Grupo de Trabalho teria o prazo de 120 (cento e vinte) dias, a partir da publicação da portaria de designação dos representantes, para conclusão de suas atividades. O prazo indicado poderá ser prorrogado, mediante justificativa, uma única vez.

A citada Portaria Ministerial visa institucionalizar espaços de negociação e cooperação federativa, objetivando a coexistência coordenada e descentralizada de sistemas de ensino sob o regime de colaboração recíproca, com unidade, divisão de competências e responsabilidades, com diversidade de campos administrativos e recursos vinculados, em consonância com os arts. 23, 211 e 214 da CRFB/88, bem como o disposto no art. 7º, § 5º, da Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014, que aprova o Plano Nacional de Educação - PNE, até que seja regulamentado o seu art. 13 (BRASIL, 2017).

Posteriormente, houve alteração na citada portaria, pela Portaria n 68, de 21 de agosto de 2018, apenas no tocante à composição dos integrantes da instância permanente de monitoramento e de avaliações periódicas.

#### 4.5.1 Perfil do Aluno

No decorrer do estudo observa-se que dentre os requisitos das leis que instituíram programas de bolsas e financiamentos do governo federal, o perfil dos alunos que podem ser beneficiados. Este tópico destina-se ao perfil do aluno que pretende ingressar em curso de graduação na modalidade de EaD.

Andrade e Pereira (2013), ao se aterem ao perfil deste aluno, explicam que embora não seja um pré-requisito oficial usual para a seleção de alunos, pode-se destacar a ideia difundida de que o público atendido pela EaD precisa ser disciplinado e autônomo nos estudos. Essa condição, que para alguns pode ser traduzida como “capacidade de autogestão” e para outros como “autonomia para estudar”, é um discurso que faz parte da pauta dos professores e de gestores de cursos na modalidade a distância.

Neste sentido, é importante destacar a responsabilidade da IES com relação ao conhecimento, pois o conhecimento é a matéria prima de trabalho no Ensino Superior (MORAN; MASETTO; BEHRENS, 2013).

Esse tema ganha relevância, especialmente, quando ainda existe uma resistência por parte de algumas empresas na hora de contratar um profissional e também de alguns órgãos de classe que não aceitam o registro de profissionais graduados pela modalidade EaD. Neste último, podemos citar o caso de uma técnica de enfermagem que teve negado o seu pedido de registro pelo Conselho Regional de Enfermagem (COREN) do Rio Grande do Sul, em 2017, sendo obrigada a recorrer ao Tribunal Regional Federal (TRF/RS) para ter o seu direito reconhecido (BRASIL, 2017).

O MEC é o órgão responsável pela fiscalização dos cursos a distância de graduação, e que cabe ao referido órgão a sua aprovação. Não há, contudo, uma avaliação sobre o perfil do aluno que pretende ingressar em um curso de graduação a distância, e isso gera uma certa insegurança tanto no aluno que pretende ingressar, quanto na credibilidade que esse profissional terá no mercado de trabalho.

O perfil do aluno, apontado pelos dados oficiais, refere-se à idade, a cor, o sexo, condições socioeconômicas etc., mas tais requisitos não atendem a diferenciação entre os alunos de cursos EaD e presenciais, cuja diferença reside na forma de como lidar com o seu próprio aprendizado, com sua própria formação.

Atualmente a idade mais comum de alunos na graduação a distância é de 28 (vinte oito) anos, no presencial é de 21 (vinte e um) anos. As mulheres são predominantes tanto na modalidade de EaD quanto na presencial, a grande maioria cursa licenciatura (LAJOLO,

2018). A média da faixa etária apontada pela a meta 12 é atender ao perfil da população entre 18 (dezoito) a 24 (vinte e quatro) anos.

Ressaltando, que em 1995, os primeiros cursos de graduação à distância no Brasil serviam principalmente para oferecer formação em pedagogia para professores. A idade média de alunos no período de 1995 a 2000 correspondia a 42 (quarenta e dois) anos de idade, em 2014 a média era de 33 (trinta e três) anos (LAJOLO, 2018).

A EaD, por ser um sistema de ensino que inibe a atitude passiva do aluno, faz com que ele deixe de ser um mero expectador para assumir o papel de protagonista na construção do seu próprio processo de formação, obrigando-o a ter uma postura mais ativa diante do conhecimento. Esse processo exige do aluno disciplina, responsabilidade, proatividade, capacidade de planejamento, senso de organização, sociabilidade. Sob o ponto de vista do mercado, são atributos necessários para um bom profissional (LAPA; PRETTO, 2010).

Como se observa a aprendizagem na modalidade de EaD, praticamente fica a cargo do aluno que tem o professor como o orientador de conteúdo. Ele é muito mais o sujeito que facilita o conhecimento do que o portador dele (EAD, 2018). Porém, esse perfil de aluno não nasce pronto, principalmente quando a maioria dos estudantes vem de um sistema tradicional de ensino onde a passividade é umas das características marcantes.

Sobre essa questão discorrem Lapa e Pretto (2010, p.85):

Algumas propostas na EaD justificam a alta evasão da seguinte maneira: seu público não estava apto a ser aluno a distância, isto é, se o aluno já não é autônomo, o curso não se responsabiliza pelo seu insucesso. Porém, o aluno também vem dessa cultura escolar que o preparou para a passividade, para esperar que lhe digam o que fazer e o que dizer.

Todavia, a evasão apresenta um aspecto negativo para as IES. Segundo o Censo EaD.Br-2017 (2018), quando o tema é evasão existe uma resistência das instituições de ensino em fornecer informações. As instituições têm consciência da perda social que a evasão representa e o risco desse indicador influir de forma negativa nas avaliações dos órgãos de fiscalização governamentais.

Por este motivo, o Censo da Educação Superior, não apresenta dados sobre a evasão. Sabe-se, contudo, que nos cursos a distância a evasão é uma realidade com percentual médio elevado, sendo influenciada por diversas variáveis (ABED, 2018).

A ideia de que o aluno na EaD seja responsável por conduzir o seu próprio processo de aprendizagem, e o seu sucesso ou insucesso depende exclusivamente dele, não parece ser a

mais certa. Explica Santos Junior (2018) que apenas disponibilizar conteúdo em formato tradicional empregando novas tecnologias não significa ensinar. Para o uso eficiente da tecnologia, o foco deve estar no estudante e na maneira como ele interage com conteúdo.

O aluno deve ser bem orientado pelas IES, para que possa compreender bem sobre a modalidade dos cursos oferecidos e, assim, com liberdade optar pela modalidade que melhor atende às suas necessidades.

Neste sentido, é a orientação do MEC, quando aponta que cabe a cada IES determinar claramente o perfil do egresso que pretende formar e preparar para o mercado e para a sociedade, mediando o seu Projeto Pedagógico, identificando o “como fazer” e o “por que” do curso proposto, e ainda, às IES cabem promover mudanças necessárias em seus projetos pedagógicos, adequando-os às necessidades regionais e locais (BRASIL/MEC, 2019).

#### 4.5.2 O trabalho do docente: um modelo prático de precarização

Primeiramente, cumpre destacar a carência de pesquisas que abordam a operacionalização da EaD nas IES privadas, ou seja, como é a organização do trabalho docente e da equipe multidisciplinar. O modelo aqui abordado é da Universidade Aberta Brasil (UAB).

No Brasil, em 2006, com o objetivo de interiorizar e ampliar a oferta de educação superior no âmbito público foi implantado o Sistema Universidade Aberta do Brasil (UAB). Constituindo em modelo em que, Instituições Públicas de Ensino Superior (IPES), com atuação regular na modalidade presencial, credenciam-se no MEC e se utilizam de tecnologias digitais para o desenvolvimento e a oferta de cursos a distância (FERREIRA; MILL, 2014).

De modo análogo ao que ocorre na educação tradicional, especificamente por conta da massificação do acesso à educação superior, houve um processo de intensificação do trabalho entre os profissionais que são contratados pelas IES.

A organização do trabalho docente na EaD é complexa, diferentemente da educação presencial, são vários profissionais encarregados de um conjunto de atividades que, conjugadas, compõem o processo de ensino e aprendizagem.

Trata-se de um trabalho fragmentado, que compreende múltiplos trabalhadores que precisam atuar harmonicamente. A docência na EaD apresenta especificidades que a diferenciam das atividades realizadas na educação presencial.

As intensas atividades exigem do docente maior responsabilidade no atendimento aos discentes, domínio no uso de novas tecnologias, cumprimento das exigências administrativas,

sem desconsiderar os discursos difundidos pelos comandos gerenciais, que ressaltam o papel social do docente, sua missão, seu trabalho como vocação, uma ideologia que mitifica a figura do professor e o responsabiliza pelos bons resultados na educação (LOPES, NAUROSKY, LIMA, 2016).

Como forma de analisar a atuação docente na EaD, Mill (apud VELOSO; MILL, 2019) propõe o conceito de “polidocência”, o qual compreende múltiplos profissionais que, não necessariamente, são docentes.

Em regra, o docente-autor (conteudista), o docente-formador (aplicador), e os docentes-tutores (virtuais e presenciais) são educadores. Os outros são profissionais que participam da polidocência e influenciam a qualidade do ensino-aprendizagem, mas não são docentes (VELOSO; MILL, 2019).

A função do docente conteudista é de atuar nas atividades de elaboração de material didático, de desenvolvimento de projetos e de pesquisa, relacionadas aos cursos e programas implantados, sendo responsável por adequá-los às propostas metodológicas e às tecnologias adotadas no curso. “Em experiências mais recentes, tem-se tido o cuidado para que este profissional também seja responsável pela aplicação dos conteúdos por ele elaborados” (VELOSO; MILL, 2019, p. 4).

O docente-formador ou aplicador é responsável, pelo acompanhamento dos alunos durante o processo de ensino-aprendizagem. (Além de coordenar as atividades dos docentes-tutores e pela realização de web conferências).

A função do docente-tutor virtual é direcionada a explicação do conteúdo da disciplina, em regra, é especialista na área da disciplina ou do curso em que atua. Suas atividades envolvem o acompanhamento dos alunos durante o processo de ensino-aprendizagem. Atuam, necessariamente, à distância, por meio dos AVAs. São, pois, teletrabalhadores (VELOSO; MILL, 2019).

O docente-tutor presencial tem suas atividades abalizadas, normalmente, pelo esclarecimento de dúvidas mais generalistas. Atuam nos polos de Apoio Presencial e se encarregam de auxiliar os demais discentes durante os encontros presenciais. Também são responsáveis por atividades diversas nos polos, como aplicação de provas, organização de grupos de estudos, dentre outras tarefas que variam de acordo com cada experiência.

Advertem Veloso e Mill (2019, p. 4) que: “embora sejam considerados importantes à EaD, nem sempre as experiências nessa modalidade contam com a presença dos tutores presenciais”.



Segundo os autores a forma como estão configuradas as funções dos docentes no sistema da UAB contribuem para precarização do trabalho, pois estão presentes características da reestruturação produtiva. Com os avanços tecnológicos o mundo da produção contínua estruturado e se movendo pela acumulação do capital (VELOSO; MILL, 2019).

A precarização é estratégia nos processos de reestruturação produtiva. Sob esse entendimento Mill (2012) afirma que o trabalho docente na EaD, caracteriza-se como teletrabalho, sujeitando-se a todas as positivities e negatividades dessa forma de atuação. E mais, no que tange ao sistema EaD da UAB, os docentes são “remunerados” com a concessão de bolsas.

Para melhor compreensão é necessária a análise da Lei n. 11.273, de 6 de fevereiro de 2006, que autoriza a concessão de bolsas de estudo e de pesquisa a participantes de programas de formação inicial e continuada de professores para a educação.

De acordo com a citada lei ficam o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) e a Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes) autorizados a conceder bolsas de estudo e bolsas de pesquisa no âmbito dos programas de formação de professores para a educação básica desenvolvidos pelo MEC, inclusive na modalidade a distância (BRASIL, 2006).

Inserir-se à participação de professores em projetos de pesquisa e de desenvolvimento de metodologias educacionais na área de formação inicial e continuada de professores para a educação básica e para o sistema UAB.

As bolsas de que trata a referida lei são concedidas diretamente ao beneficiário, por meio de crédito bancário, nos termos de normas expedidas pelas respectivas instituições concedentes, e mediante a celebração de “termo de compromisso” em que constem os correspondentes direitos e obrigações. Esses valores, destinados ao pagamento de bolsas, são anualmente atualizados mediante ato do Poder Executivo (BRASIL, 2006).

A disseminação do Sistema UAB tem padronizado o entendimento do trabalho docente na educação a distância (EaD), a partir de uma concepção dessa modalidade de ensino que preconiza uma educação de massa e a redução do trabalho docente.

A docência, distribuída em diferentes papéis, como o de professor e o de tutor (a distância e presencial), está definida em resoluções que enquadram esses profissionais como bolsistas sem direito a uma declaração do trabalho que realizam como professores, devido à possível consolidação de vínculos empregatícios não desejados (LAPA; PRETTO, 2010).

Tal precarização do trabalho docente se desdobra, na prática, entre outras coisas, por meio da baixa remuneração, que exclui profissionais qualificados, e da falta de

reconhecimento profissional. Complementarmente, configura-se a implantação de uma política pública nacional, que define o papel dos tutores como não docentes. Essa política padroniza os projetos de cursos pela EaD e não acolhe propostas com outras concepções, eliminando, assim, a possibilidade de reconhecimento do trabalho profissional do professor na modalidade a distância (LAPA; PRETTO, 2010).

Ressaltam Lapa e Pretto (2010, p.79) que:

[...] especialmente para o caso brasileiro, que, além disso, convivemos com uma infraestrutura de comunicação de enorme precariedade, que faz com que todo uso mais intensivo dessa tecnologia esbarre em problemas de falta de equipamentos, de infraestrutura dos locais de acesso e, principalmente, de velocidade de conexão que, em muitos casos, praticamente inviabiliza a comunicação ponto a ponto, especialmente se nos referimos aos locais mais distantes do País. Esses locais, para onde o olhar das políticas deve ser – e é – mais dirigido, trazem, no momento, uma enorme contradição: onde mais se precisa chegar com uma formação de professores com qualidade é justamente onde encontramos as menores condições concretas para que isso aconteça.

As bolsas do Sistema UAB serão concedidas de acordo com critérios e modalidades gerais dispostas a seguir, nos valores especificados. Lembrando que a última atualização foi a Portaria nº 15, de 23 de janeiro de 2017, a qual manteve os valores da Portaria 183 de 21 de outubro de 2016:

I - Professor Formador I: valor de R\$ 1.300,00 (mil e trezentos reais) concedido para atuação em atividades típicas de ensino, participantes de projetos de pesquisa e de desenvolvimento de metodologias de ensino na área de formação inicial e continuada de professores de educação básica no âmbito do Sistema UAB, sendo exigida experiência de 03 (três) anos no magistério superior;

II - Professor Formador II: valor de R\$ 1.100,00 (mil e trezentos reais) concedido para atuação em atividades típicas de ensino, de desenvolvimento de projetos e de pesquisa, relacionadas aos cursos e programas implantados no âmbito do Sistema UAB, exigida formação mínima em nível superior e experiência de 1 (um) ano no magistério superior;

III - Tutor: valor de R\$ 765,00 (setecentos e sessenta e cinco reais) concedido para atuação em atividades típicas de tutoria desenvolvidas no âmbito do Sistema UAB, sendo exigida formação de nível superior e experiência mínima de 1 (um) ano no magistério do ensino básico ou superior;

IV - Professor Conteudista I: valor de R\$ 1.300,00 (mil e trezentos reais) concedido para atuação em atividades de elaboração de material didático, de desenvolvimento de projetos e de pesquisa, relacionadas aos cursos e programas implantados no âmbito do Sistema UAB, sendo exigida experiência de 3 (três) anos no magistério superior;

V - Professor Conteudista II: valor de R\$ 1.100,00 (mil e cem reais) concedido para atuação em atividades de elaboração de material didático, de desenvolvimento de projetos e de pesquisa, relacionadas aos cursos e programas implantados no âmbito do Sistema UAB, exigida formação mínima em nível superior e experiência de 1 (um) ano no magistério;

VI - Coordenadoria de Polo: valor de R\$ 1.100,00 (mil e cem reais) concedido para atuação em atividades de coordenação e supervisão de infraestrutura a ser

disponibilizada em perfeitas condições de uso para viabilizar atividades realizadas no âmbito do polo, sendo exigida a condição de discente da Educação Básica com, no mínimo, 1 (um) ano de experiência no magistério e formação de nível superior.

VII - Coordenadoria de Tutoria I: valor de R\$ 1.300,00 (mil e trezentos reais) concedido para atuação em atividades de coordenação de tutores dos cursos implantados no âmbito do Sistema UAB e no desenvolvimento de projetos de pesquisa relacionados aos cursos, sendo exigida experiência de 3 (três) anos no magistério superior.

VIII - Coordenadoria de Tutoria II: valor de R\$ 1.100,00 (mil e cem reais) concedido para atuação em atividades de coordenação de tutores dos cursos implantados no âmbito do Sistema UAB e no desenvolvimento de projetos de pesquisa relacionados aos cursos, sendo exigida formação mínima em nível superior e experiência de 1 (um) ano no magistério.

IX - Coordenadoria de Curso I: valor de R\$ 1.400,00 (mil e quatrocentos reais) concedido para atuação em atividades de coordenação dos cursos implantados no âmbito do Sistema UAB e no desenvolvimento de projetos de pesquisa relacionados aos cursos, sendo exigida experiência de 3 (três) anos no magistério superior.

X - Coordenadoria de Curso II: valor de R\$ 1.100,00 (mil e quatrocentos reais) concedido para atuação em atividades de coordenação dos cursos implantados no âmbito do Sistema UAB e no desenvolvimento de projetos de pesquisa relacionados aos cursos, sendo exigida formação mínima em nível superior e experiência de 1 (um) ano no magistério.

XI - Coordenadoria de Geral: valor de R\$ 1.500,00 (mil e quinhentos reais) concedido para o(a) bolsista responsável institucional pelos aspectos administrativos, financeiros e pedagógicos de todas as ações no âmbito do Sistema UAB, assim como desenvolvimento de projetos de pesquisa relacionados aos cursos, sendo exigida experiência de 3 (três) anos no magistério superior.

XII - Coordenadoria Adjunta: valor de R\$ 1.500,00 (mil e quinhentos reais) concedido para o(a) bolsista que auxiliará a coordenadoria geral nas suas atividades atinentes, assim como desenvolvimento de projetos de pesquisa relacionados aos cursos, sendo exigida experiência de 3 (três) anos no magistério superior.

XIII - Assistente à Docência: valor de R\$ 800,00 (oitocentos reais) concedido para atuação em atividades típicas de ensino, de desenvolvimento de projetos e de pesquisa, relacionadas aos cursos e programas implantados no âmbito do Sistema UAB, sendo exigida formação mínima em nível superior e experiência de 1 (um) ano no magistério.

Parágrafo único - A vigência das bolsas referidas no *caput* deste artigo é adstrita ao período de execução do curso ou programa aprovado a partir dos editais do Sistema UAB (BRASIL, 2017).

Através da relação apresentada pela referida Portaria pode-se observar como se estrutura a equipe de trabalho no sistema de EaD nas IES públicas. Os docentes, sobretudo os tutores recebem uma remuneração, bem abaixo do salário mínimo vigente ou com um vencimento que não condiz com a titulação pedida nos editais de seleção, atrelado de experiências profissionais, como a própria na área, em pesquisa, incentivo à ciência, dentre outras.

De acordo com Veloso e Mill (2019), essa fragilidade na relação entre docentes e universidades, como um dos vieses da flexibilização do trabalho, implica noutras situações precárias aos profissionais. Em seus estudos os autores apontam que a maior parte dos trabalhadores, especialmente os docentes-tutores (virtuais e presenciais), exercem atividade em tempo parcial na EaD. Esses trabalhadores ao se depararem com o trabalho em tempo

parcial mantêm ou recorrem a outras atividades remuneradas. O acúmulo de outras atividades remuneradas em paralelo à atuação na EaD incorre, por vezes, numa sobrecarga de trabalho. Como resultado, ao lidarem com as complexidades do trabalho na EaD, os trabalhadores acabam se sobrecarregando.

Salientam Veloso e Mill (2019) que os editais de seleção para tutores compreendem, em regra, uma carga horária de 20 (vinte) horas. No entanto, há docente que afirma que, em dados momentos, chegam a atuar 40 (quarenta) horas por semana na EaD. O que significa que há também uma carga horária que extrapola aquelas definida no edital, por conseguinte não é computada e nem remunerada, por também ser um trabalho tido como “extra”, seja na correção de postagens e interação nas plataformas de estudo.

Com a expansão da EaD, especialmente no setor privado, a precarização tende a aumentar por conta dos postos de trabalho já bem deficientes. Assim ocorreu com a terceirização de trabalhadores, antes restrita a sua admissibilidade apenas na atividade-meio da empresa. Com a Reforma Trabalhista, pela Lei n. 13. 467/2017, a terceirização passou a ser estendida a atividade-fim da empresa, considerada atividade essencial para a qual a empresa se constituiu. Deste modo, atualmente a terceirização é lícita em todas as atividades da empresa tomadora de serviços (BRASIL, 2017).

## CONCLUSÃO

Através da revisão da literatura, foi realizado um recorte dos contextos políticos que antecederam ao Novo Marco Regulatório da EaD no País, o que nos permitiu entender a forma de como surgiu a demanda pelas políticas públicas de expansão e democratização do acesso à Educação Superior.

O debate sobre expansão e democratização da Educação Superior envolve aspectos políticos e ideológicos, e que comportam uma série de tendência ao longo dos contextos políticos investigados. Em primeiro momento, no governo de FHC, a expansão se deu com as reestruturações que os organismos internacionais impuseram ao papel do Estado, como também no seguimento da Educação. No Estado ocorreu uma série de privatizações e desestatizações.

A LDB foi reformulada passando a apresentar nitidamente o caráter privatista da educação, a Educação Superior foi flexibilizada, e a EaD foi regulamentada. Foi sancionado o Plano Nacional da Educação em 2001, estabelecendo metas para o seguimento. Para o alcance das metas, em especial, as relativas ao ensino superior, a expansão encontra na EaD um instrumento estratégico.

As IES's privadas entram com força no mercado, o chamado fenômeno da Mercantilização. Concretizando assim, a visão economicista das políticas neoliberais: o governo como gerenciador e a educação como um produto comercial.

Em segundo momento, no governo Lula e Dilma, a democratização do ensino superior surge como a oportunidade oferecida pelo governo federal ao acesso de alunos de classes sociais menos favorecidas. Lula criou o ENEM, que passou a ser o requisito de entrada dos jovens no ensino superior por meio do SISU. No âmbito das IES públicas federais foi criado o REUNI com o objetivo de ampliar o acesso e a permanência do aluno na educação superior. Entretanto, a interiorização e expansão de vagas e ofertas de cursos de graduação na rede federal através do REUNI, contrasta com a política pública de aumento da contribuição de recursos financeiros como promoção dessas propostas. Para o ingresso de alunos nas IES privadas foi criado o PROUNI, e o FIES.

A Educação a Distância (EaD) ocupou um lugar de destaque na política de ampliação do acesso promovida pelos governos de Lula e Dilma. Sendo que, o FIES não se destina a EaD.

Por outro lado, a democratização do acesso ao ensino superior, também esbarra na questão das desigualdades sociais e regionais, dentre várias mazelas existentes, nos estados brasileiros. Assim, a expansão e a democratização do ensino superior no Brasil seguem, a princípio, na contramão dos interesses dos menos favorecidos, que lutam pelo acesso e garantia de permanência no ensino público e gratuito.

As novas e atuais faces do sistema de Educação Superior no Brasil refletem com intensidade as políticas iniciadas na década de 1990, em que, literalmente, o espaço público passou a ser privado, através da entrada do Terceiro Setor para preencher as lacunas do Poder Público. O Estado se afastou de suas obrigações positivas, no que tange a prestação de serviços voltados aos direitos sociais, possibilitando que a iniciativa privada pudesse deles se favorecer. Os dois setores mais afetados foram à educação e a saúde. Assim, os cidadãos deixam de ser portadores de direitos para se tornarem clientes, não só de serviços, mas também de produtos a eles relacionados.

Tais políticas educacionais favoreceram a mercantilização do ensino superior. Atualmente dominam o setor os grandes grupos empresariais de capital aberto, a educação passou a ser negociada na bolsa de valores, de tão fluente o mercado.

Embora, os dados do Censo da Educação Superior de 2018, realizado pelo INEP, sejam disponibilizados apenas em novembro de 2019. A análise dos dados dos últimos cinco anos (2013-2017) revela que os cursos de graduação na modalidade a distância cresceram, assim como também cresceram as matrículas, e o número de polos no âmbito das IES's privadas. No âmbito público houve uma estagnação.

A massificação do acesso ao ensino superior surge em um momento em que o País busca o atendimento de metas propostas pelo PNE, onde a quantificação nem sempre está vinculada a qualidade de ensino ofertada, mas que atende ao mercado de maneira satisfatória, tornando a educação superior, especialmente na modalidade de EaD, um produto altamente lucrativo. É nesse contexto, que se insere o Novo Marco Regulatório da EaD.

Os cursos de graduação na modalidade a distância se apresentam como mais baratos do que o presencial, o aluno pode estudar em horários flexíveis, em qualquer lugar, as propagandas são bem atraentes. Tudo isso, pode induzir o consumidor a erro.

A precarização do ensino superior nesta modalidade, pelo o que foi levantado é visível, quando ocorre a evasão, a culpa é do aluno que não se adaptou, e não da IES, pois apesar de um contrato entre fornecedor e consumidor, o perfil do aluno é que deve ser levado em consideração e não do consumidor. O conhecimento, quando absorvido é um bem

imaterial que fica para a vida inteira, não é um produto que pode ser consumido de imediato, sendo assim perecível.

Quanto aos docentes que integram a UAB, eles trabalham meio período e são remunerados através de Bolsas, valores bem abaixo do salário da categoria. Muitos para complementar a sua renda fazem jornada dupla.

A precarização revela-se cruel, visto que os trabalhadores passam a exercer suas atividades sem os direitos e as garantias legais trabalhistas. E, ainda há o acúmulo de funções que, evidentemente, podem repercutem na qualidade do serviço ofertado.

Com a flexibilização proporcionada pelo Novo Marco Regulatório da EaD, as mazelas já verificadas tendem a se intensificar.

Tal impacto já pode ser verificado pelos dados do INEP, no que tange a avaliação do ENADE de 2017, onde se comprova que na modalidade a distância o índice mais alto é de 2,4%, quando o conceito máximo é de 5. Vislumbra-se, pois, preocupante os rumos da educação superior nesta modalidade.

Espera-se, contudo, que Conceito Institucional (CI) como critério de qualidade estipulado pelo MEC, possa incentivar as IES em busca de crescimento nesse indicador. E que os dados do Censo da Educação Superior, no que tange ao ano de 2018, possa apresentar aspectos positivos.

Defende-se uma educação superior que seja capaz de formar cidadãos e que estes cidadãos possam contribuir para o progresso do País, e não uma educação entendida como investimento pessoal e assim, comercializável.

É relevante apontar, que não se pretendeu aqui desqualificar a respeitável função da EaD, a qual já encontra um lugar de destaque na educação superior. Tem-se o reconhecimento que se trata de um importante instrumento para a concretização dos mandamentos constitucionais, em especial, a universalização da educação.

No decorrer do estudo, observamos a forma como foi instituída a EaD no ensino superior no país, e a princípio percebe-se que não houve a preocupação de que sua oferta se fizesse por meio de um sistema institucionalizado. Na análise, vários aspectos foram enfatizados, levando em consideração de que a lógica da expansão da educação superior e, a consequente mercantilização, incide também sobre a EaD.

O processo educacional envolve o comprometimento de discentes, docentes e, logicamente, das IES, diante dos desafios a serem enfrentados na busca de um País que tem por objetivo: “assegurar o exercício dos direitos sociais e individuais, a liberdade, a segurança, o bem-estar, o desenvolvimento, a igualdade e a justiça como valores supremos de

uma sociedade fraterna, pluralista e sem preconceitos, fundada na harmonia social e comprometida, na ordem interna e internacional, com a solução pacífica das controvérsias” (BRASIL, 1988). Tal qual preconizado no Preâmbulo de nossa Constituição Federal.

As conclusões aqui obtidas e explanadas ressaltam a importância e a necessidade de se avaliar as políticas públicas educacionais, compreendendo-as num contexto mais complexo, que inclua um conjunto de indivíduos, instituições e organizações que afetam e são afetados pelas políticas, programas e ações governamentais.

Por fim, o resultado alcançado nesta pesquisa enseja um futuro debate sobre alguns pontos acerca do tema, já que o conjunto legal que embasa este trabalho é demasiado recente e ainda não temos como analisar se as tendências observadas até aqui se manterão, embora já possamos visualizar o movimento de expansão nesse primeiro momento pós Novo Marco Regulatório da EaD.

Vivemos desde janeiro de 2019 um novo governo, com ideias totalmente antagônicas das que vivenciamos nos últimos 20 anos. De fato, ideologicamente, o governo atual se assemelha muito mais a época anterior à redemocratização do que aos governos anteriores, e, embora não tenhamos como afirmar se esta ideologia será realmente aplicada ou não, fica impossível prever como se comportará o mercado educacional nos anos vindouros.

A tendência indica que se a agenda econômica liberal que se vislumbra for imposta, aliada a uma forte política de desestatização que se desenha, a educação superior no país se transforme de um possível produto para uma verdadeira “commodity”, (de fato, já existem autores que estão desenvolvendo o raciocínio nesta direção, porém, ainda em estágio embrionário) agravando ainda mais o processo de mercantilização e, dia após dia, a educação vai deixando de ser um direito social.

Porém, só num futuro, talvez até mais próximo do que se imagina, poderemos analisar realmente os efeitos das novas políticas na educação e quais destes efeitos estarão relacionados à legislação que aqui analisamos, bem como qual será a estratégica de mercado adotada pelos grandes grupos educacionais privados do país.

Assim, novos estudos, poderão colaborar com esta pesquisa futuramente, restando o seguinte questionamento: Fim do percurso... continuidade, ou início de uma nova caminhada?



## REFERÊNCIAS

ABMES. Associação Brasileira de Mantenedoras do Ensino Superior (ABMES). **MEC anuncia Novo Marco regulatório para a EaD e setor recebe bem as mudanças.** 2017. Disponível em: <<https://abmes.org.br/noticias/detalhe/2241/mec-anuncia-novo-marco-regulatorio-para-ead-e-setor-recebe-bem-as-mudancas>>. Acesso em: 23 jul. 2018.

AGUIAR, Vilma. **Um balanço das políticas no governo Lula para a educação superior: continuidade e ruptura.** Rev. Sociol. Polit. vol.24 n.57. Curitiba Mar. 2016.

ALONSO, K. M. **A expansão do ensino superior no Brasil e a EaD: Dinâmicas e lugares.** Educ. Soc., Campinas, v. 31, n. 113, p. 1319-1335, out.-dez. 2010.

AMARAL. Nelson Cardoso. **A Reforma da Educação Superior do Governo Lula: Autonomia Relativa e Financiamento.** Inter-Ação: Rev. Fac. Educ. UFG, 30 (1): 11-35, jan./jun. 2005.

ANDRADE, Luiz Antonio da Rocha; PEREIRA, Elisabete Monteiro de Aguiar. **Educação a Distância e Ensino Presencial: Convergência de Tecnologias e Práticas.** SIED - Simpósio Internacional de Educação a Distância. EnPED. Encontro de Pesquisadores de Educação a Distância. Disponível em: <<http://sistemas3.sead.ufscar.br/ojs/Trabalhos/364-1042-2-ED.pdf>>. Acesso em: 17 dez. 2018.

ARRUDA, Eucidio Pimenta; ARRUDA, Durcelina Ereni Pimenta. **Educação a Distância no Brasil: Políticas públicas e democratização do acesso ao ensino superior.** Educ. rev.[online]. 2015, vol.31, n.3, pp.321-338. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/edur/v31n3/1982-6621-edur-31-03-00321.pdf>>. Acesso em: 03 mar. 2019.

BARROS, Aparecida da Silva Xavier. **Expansão da educação superior no Brasil: limites e possibilidade.** 2015. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/es/v36n131/1678-4626-es-36-131-00361.pdf>>. Acesso em: 21 de ago. 2018.

BARROSO, Luís Roberto. **Curso de Direito Constitucional Contemporâneo: Os conceitos fundamentais e a construção do novo modelo.** 2 ed. São Paulo: Saraiva, 2010.

BAUMAN, Zygmunt. **Globalização: as consequências Humanas.** Tradução Marcos Penchel. Rio de Janeiro: Zahar, 1999.

BBC BRASIL. **O legado dos 13 anos do PT no poder em seis indicadores internacionais.** 2016. Disponível em: <[https://www.bbc.com/portuguese/noticias/2016/05/160505\\_legado\\_pt\\_ru](https://www.bbc.com/portuguese/noticias/2016/05/160505_legado_pt_ru)>. Acesso em: 02 ago. 2018.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal, 1988. Disponível em: <<http://www.senado.leg.br/atividade/const/con1988/con1988>>. Acesso em: 13mar. 2018.

\_\_\_\_\_. **Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional**. 2017. ed. atual. Brasília: Senado Federal, 2017.

\_\_\_\_\_. **Lei n. 10.260, de 12 de julho de 2001**. Dispõe sobre o Fundo de Financiamento ao estudante do Ensino Superior e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/LEIS\\_2001/L10260.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/LEIS_2001/L10260.htm)>. Acesso em: 19 dez. 2018.

\_\_\_\_\_. **Lei n. 12.513, de 26 de outubro de 2011**. Institui o Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (Pronatec); altera as Leis nº 7.998, de 11 de janeiro de 1990, que regula o Programa do Seguro-Desemprego, o Abono Salarial e institui o Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT), nº 8.212, de 24 de julho de 1991, que dispõe sobre a organização da Seguridade Social e institui Plano de Custeio, nº 10.260, de 12 de julho de 2001, que dispõe sobre o Fundo de Financiamento ao Estudante do Ensino Superior, e nº 11.129, de 30 de junho de 2005, que institui o Programa Nacional de Inclusão de Jovens (ProJovem); e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2011-2014/2011/Lei/L13530.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2011/Lei/L13530.htm)>. Acesso em: 23 jan. 2019.

\_\_\_\_\_. **Lei n. 13.530, de 7 de dezembro de 2017**. Altera a Lei nº 10.260, de 12 de julho de 2001, a Lei Complementar nº 129, de 8 de janeiro de 2009, a Medida Provisória nº 2.156-5, de 24 de agosto de 2001, a Medida Provisória nº 2.157-5, de 24 de agosto de 2001, a Lei nº 7.827, de 27 de setembro de 1989, a Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996 (Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional), a Lei nº 8.958, de 20 de dezembro de 1994, a Lei nº 9.766, de 18 de dezembro de 1998, a Lei nº 8.745, de 9 de dezembro de 1993, a Lei nº 12.101, de 27 de novembro de 2009, a Lei nº 12.688, de 18 de julho de 2012, e a Lei nº 12.871, de 22 de outubro de 2013; e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2015-2018/2017/Lei/L13530.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2017/Lei/L13530.htm)>. Acesso em: 15 jan. 2019.

\_\_\_\_\_. **Lei n. 9.637, de 15 de maio de 1998**. Dispõe sobre a qualificação de entidades como organizações sociais, a criação do Programa Nacional de Publicização, a extinção dos órgãos e entidades que menciona e a absorção de suas atividades por organizações sociais, e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/CCIVIL\\_03/LEIS/L9637.htm](http://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/LEIS/L9637.htm)>. Acesso em: 18 dez. 2018.

\_\_\_\_\_. **Lei n. 9.790, de 23 de março de 1999**. Dispõe sobre a qualificação de pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, como Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público, institui e disciplina o Termo de Parceria, e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/CCIVIL\\_03/LEIS/L9790.htm](http://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/LEIS/L9790.htm)>. Acesso em: 18 dez. 2018.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 13.019, de 31 de julho de 2014.** Estabelece o regime jurídico das parcerias entre a administração pública e as organizações da sociedade civil, em regime de mútua cooperação, para a consecução de finalidades de interesse público e recíproco, mediante a execução de atividades ou de projetos previamente estabelecidos em planos de trabalho inseridos em termos de colaboração, em termos de fomento ou em acordos de cooperação; define diretrizes para a política de fomento, de colaboração e de cooperação com organizações da sociedade civil; e altera as Leis nºs 8.429, de 2 de junho de 1992, e 9.790, de 23 de março de 1999. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2011-2014/2014/Lei/L13019.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2014/Lei/L13019.htm)>. Acesso em: 18 dez. 2018.

\_\_\_\_\_. **Lei n. 11.079, de 30 de dezembro de 2004.** Institui normas gerais para licitação e contratação de parceria público-privada no âmbito da administração pública. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/CCIVIL\\_03/LEIS/L11079.htm](http://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/LEIS/L11079.htm)>. Acesso em: 18 dez. 2018.

\_\_\_\_\_. **Lei n. 10.172, de 9 de janeiro de 2001.** Aprova o Plano Nacional de Educação e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/CCIVIL\\_03/LEIS/L10172.htm](http://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/LEIS/L10172.htm)> Acesso em: 15 dez. 2018.

\_\_\_\_\_. **Lei n. 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. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2004-2006/2005/Lei/L11096.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2005/Lei/L11096.htm)>. Acesso em: 05 mar. 2019.

\_\_\_\_\_. **Lei n. 12.711, de 29 de agosto de 2012.** Dispõe sobre o ingresso nas universidades federais e nas instituições federais de ensino técnico de nível médio e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/CCIVIL\\_03/LEIS/L12711.htm](http://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/LEIS/L12711.htm)> Acesso em: 10 fev. 2019.

\_\_\_\_\_. **Lei n. 13.005, de 25 de junho de 2014.** Aprova o Plano Nacional de Educação - PNE e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/CCIVIL\\_03/LEIS/L13005.htm](http://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/LEIS/L13005.htm)>. Acesso em: 15 jan. 2019.

\_\_\_\_\_. **Lei n. 11.273, de 6 de fevereiro de 2006.** Autoriza a concessão de bolsas de estudo e de pesquisa a participantes de programas de formação inicial e continuada de professores para a educação básica. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/CCIVIL\\_03/LEIS/L13005.htm](http://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/LEIS/L13005.htm)>. Acesso em: 05 mar. 2019.

\_\_\_\_\_. **Lei n. 13.467, de 13 de julho de 2017.** Altera a Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), aprovada pelo Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943, e as Leis nº 6.019, de 3 de janeiro de 1974, 8.036, de 11 de maio de 1990, e 8.212, de 24 de julho de 1991, a fim de adequar a legislação às novas relações de trabalho. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/CCIVIL\\_03/LEIS/L13467.htm](http://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/LEIS/L13467.htm)>. Acesso em: 05 mar. 2019.

\_\_\_\_\_. **Decreto n. 7.824, de 11 de outubro de 2012.** Regulamenta a Lei nº 12.711, de 29 de agosto de 2012, que dispõe sobre o ingresso nas universidades federais e nas instituições federais de ensino técnico de nível médio. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2012/Decreto/D7824.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/Decreto/D7824.htm)> Acesso em: 10 fev. 2019.

\_\_\_\_\_. **Decreto n. 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. Disponível em: <[http://portal.mec.gov.br/seed/arquivos/pdf/dec\\_5622.pdf](http://portal.mec.gov.br/seed/arquivos/pdf/dec_5622.pdf)>. Acesso em: 23 dez. 2018.

\_\_\_\_\_. **Decreto n. 9.057, de 25 de maio de 2017.** Regulamenta o art. 80 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2015-2018/2017/Decreto/D9057.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2017/Decreto/D9057.htm)>. Acesso em: 18 nov. 2018.

\_\_\_\_\_. **Decreto n. 9.235, de dezembro de 2017.** Dispõe sobre o exercício das funções de regulação, supervisão e avaliação das instituições de educação superior e dos cursos superiores de graduação e de pós-graduação no sistema federal de ensino. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2015-2018/2017/Decreto/D9235.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2017/Decreto/D9235.htm)>. Acesso em: 08 jan. 2019.

\_\_\_\_\_. **Decreto n. 5.154 de 23 de julho de 2004.** Regulamenta o § 2º do art. 36 e os arts. 39 a 41 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional, e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2005-2006/2004/Decreto/D5154.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2005-2006/2004/Decreto/D5154.htm)>. Acesso em: 08 jan. 2019.

\_\_\_\_\_. Ministério da Educação e Cultura. **Portaria Normativa n. 11 de 20 de junho de 2017.** Estabelece normas para o credenciamento de instituições e a oferta de cursos superiores a distância, em conformidade com o Decreto nº 9.057, de 25 de maio de 2017. Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br/docman/maio-2017-pdf/66431-portaria-normativa-11-pdf/file>>. Acesso em: 18 dez. 2018.

\_\_\_\_\_. Ministério da Educação e Cultura. **Portaria n 24, de 21 de dezembro de 2017.** Estabelece o Calendário Anual de abertura do protocolo de ingresso de processos regulatórios no Sistema e-MEC em 2018. Disponível em: <<https://abmes.org.br/arquivos/legislacoes/Port-Normativa-024-2017-12-21.pdf>>. Acesso em: 07 jan. 2019.

\_\_\_\_\_. Ministério da Educação e Cultura. Secretaria de Educação Superior. **Portaria n. 50, de 3 de julho de 2018.** Institui Grupo de Trabalho com a finalidade de atualizar e produzir proposta de Referenciais de Qualidade da Educação Superior a Distância. Disponível em: <[https://www.semesp.org.br/wp-content/uploads/2018/07/PORTARIA\\_SESu\\_2018.pdf](https://www.semesp.org.br/wp-content/uploads/2018/07/PORTARIA_SESu_2018.pdf)>. Acesso em: 26 fev. 2019.

BRASIL. Ministério da Educação e Cultura. **A democratização e expansão da educação superior no país 2003 – 2014**. Disponível em: <[http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com\\_docman&view=download&alias=16762-balanco-social-sesu-2003-2014&Itemid=30192](http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&view=download&alias=16762-balanco-social-sesu-2003-2014&Itemid=30192)>. Acesso em: 20 dez. 2018.

\_\_\_\_\_. Ministério da Educação e Cultura. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP). **Ensino superior mantém tendência de crescimento e diversificação**. Disponível em: <[http://portal.inep.gov.br/artigo/-/asset\\_publisher/B4AQV9zFY7Bv/content/ensino-superior-mantem-tendencia-de-crescimento-e-diversificacao/21206](http://portal.inep.gov.br/artigo/-/asset_publisher/B4AQV9zFY7Bv/content/ensino-superior-mantem-tendencia-de-crescimento-e-diversificacao/21206)>. Acesso em: 03 fev. 2019.

\_\_\_\_\_. Ministério da Educação e Cultura. Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas (IPEA). **A reinvenção do planejamento governamental no Brasil**. 2011. Disponível em: <[http://www.ipea.gov.br/agencia/imagens/stories/PDFs/livros/livros/livro\\_dialogosdesenvol4](http://www.ipea.gov.br/agencia/imagens/stories/PDFs/livros/livros/livro_dialogosdesenvol4)>. Acesso em: 21 ago. de 2018.

\_\_\_\_\_. Ministério da Educação e Cultura. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep). **Sinopse estatística da educação superior: censo 2001**. Disponível em: <http://www.mec.gov.br>. Acesso em: 27 ago.2018.

\_\_\_\_\_. Ministério da Educação e Cultura. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep). **Censo do Ensino Superior 2017**. Disponível em: <<http://portal.inep.gov.br/censo-da-educacao-superior>>. Acesso em: 29 jan. 2019.

\_\_\_\_\_. Ministério da Educação e Cultura. Conselho Nacional de Educação. **Parecer n. 776/97, de 3 de dezembro de 1997**. Orienta para as diretrizes curriculares dos cursos de graduação. Disponível em: <[http://portal.mec.gov.br/setec/arquivos/pdf\\_legislacao/superior/legisla\\_superior\\_parecer\\_77697.pdf](http://portal.mec.gov.br/setec/arquivos/pdf_legislacao/superior/legisla_superior_parecer_77697.pdf)>. Acesso em: 05 dez. 2018.

\_\_\_\_\_. Tribunal Regional Federal da 4ª Região. **Técnica de enfermagem formada por EaD consegue registro profissional no COREN/RS**. Publicado em: 26.06.2017. Disponível em: <[https://www.trf4.jus.br/trf4/controlador.php?acao=noticia\\_visualizar&id\\_noticia=942](https://www.trf4.jus.br/trf4/controlador.php?acao=noticia_visualizar&id_noticia=942)>. Acesso em: 07 fev. 2019.

CAVALCANTI, Glauce. **Estácio anuncia demissões de professores no Rio**. Pub.13/12/2018 - 10:43. Disponível em: <<https://oglobo.globo.com/economia/estacio-anuncia-demissoes-de-professores-no-rio-23302419>>. Acesso em: 29 fev. 2019.

CENSO EAD.BR. **Relatório analítico de aprendizagem a distância no Brasil 2017**. Censo EAD.BR: *analytic report of distance learning in Brazil 2017*[organização] ABED – Associação Brasileira de Educação a Distância; [traduzido por Maria Thereza Moss de Abreu]. Curitiba: InterSaber, 2018.

CERQUEIRA, Aliana Georgia Carvalho; *ET al.* **A trajetória da LDB: um olhar crítico frente à realidade brasileira.** 2014. Disponível em:  
<<http://www.ceap.br/material/MAT14092013162714.pdf>>. Acesso em: 30 de jul. 2018.

CERVO, Amado Luiz; BERVIAN, Pedro Alcino. **Metodologia científica.** 5. ed. São Paulo: Prentice Hall, 2002.

CHAUI, Marilena. **Um Convite à Filosofia.** 12 ed. São Paulo: Ética, 2002.

CHAVES, Vera Lúcia Jacob. **Expansão da privatização/mercantilização do ensino superior Brasileiro:** a formação dos oligopólios. Educ. Soc., Campinas, v. 31, n. 111, abr./jun. 2010.

\_\_\_\_\_. **Parceria público-privada na gestão da universidade pública brasileira.** Cadernos de Educação | FaE/PPGE/UFPel | Pelotas [33]: 311 - 324, maio/agosto 2009.

CHEVALLIER, Jacques. **O Estado pós-moderno.** Tradução Marçal Justen Filho. Belo Horizonte: Fórum, 2009.

CNTE. Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação. **As parcerias público-privadas na educação:** é preciso reagir à privatização da escola pública. Publicado em: 14/06/2017, Disponível em: <<http://www.cnte.org.br/index.php/cnte-informa/1726-cnte-informa-791-14-de-junho-de-2017/18596-as-parcerias-publico-privadas-na-educacao-e-preciso-reagir-a-privatizacao-da-escola-publica.html>>. Acesso em: 01 fev. 2019.

COSTA. Leonardo Emrich Sá R.A **mentira da Constituição Federal.** Boletim Jurídico, Uberaba/MG, a. 12, n. 752, 2011. Disponível em:  
<<https://www.boletimjuridico.com.br/doutrina/artigo/2314/a-mentira-constituicao-federal>>  
Acesso em: 05 fev. 2019.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo.** 30.ed. Rev., atual. eampl. Rio de Janeiro: Forense, 2017.

DIAS SOBRINHO, José. **Dilemas da educação superior no mundo globalizado:** sociedade do conhecimento ou economia do conhecimento? São Paulo: Casa do Psicólogo. 2005.

DUPAS, Gilberto. **Nova ordem global e a política:** o espaço da periferia. In: Seminário Internacional REG GEN: Alternativas Globalização (8 al 13 de Outubro de 2005, Hotel Gloria, Rio de Janeiro, Brasil). Rio de Janeiro, Brasil: UNESCO, Organización de las Naciones Unidas para La Educación, La Ciencia y la Cultura, 2005.

\_\_\_\_\_. **Tensões contemporâneas entre o público e o privado.** Cadernos de Pesquisa, v. 35, n. 124, p. 33-42, jan./abr. São Paulo, 2003.

\_\_\_\_\_. **A Lógica da Globalização e as Tensões da Sociedade Contemporânea**. Hypnol. Ano 4/nº 5, 2 Sem. 1999. São Paulo: Hypnol, 2005.

FERRAZ JR, Tércio Sampaio. **A visão crítica do Ensino Superior**. Disponível em: <<http://www.terciosampaioferrazjr.com.br/?q=/publicacoes-cientificas/20>>. Acesso em: 13 nov. 2018.

FERREIRA, M.; MILL, D. **Institucionalização da educação a distância no ensino superior público brasileiro: desafios e estratégias**. In: FIDALGO, F.S. *et al.* (Org.). Educação à distância: meios, atores e processos. Belo Horizonte: CAED-UFMG, 2013. p. 43-57.

FERREIRA, Norma Sandra de Almeida **As pesquisas denominadas “Estado da Arte”**. Educação & Sociedade, ano 23, n. 79, p. 257-272, ago. 2002.

FERREIRA, Paula. **Apenas 5,9% dos cursos avaliados no ENADE conseguem nota mais alta**. Publicado em 09/10/2018, 5hs:04. Disponível em: <<https://oglobo.globo.com/sociedade/educacao/apenas-59-dos-cursos-avaliados-no-enade-conseguem-nota-mais-alta-23132123>>. Acesso em: 11 mar. 2019.

FONTES, Virgínia Maria. **Reflexões im-pertinentes: história e capitalismo contemporâneo**. Rio de Janeiro: Bom Texto, 2005.

FRIGOTTO, Gaudêncio. Fundamentos científicos e técnicos da relação trabalho e educação no Brasil de hoje. In: LIMA, Júlio C.; NEVES, Lúcia M. W. **Fundamentos da educação escolar no Brasil contemporâneo**. Rio de Janeiro: Fiocruz/EPSJV, 2006.

GOERGEN, P. **Pós-modernidade, ética e educação**. Campinas: Autores Associados, 2005.

GOMES, Candido Alberto da Costa. A legislação que trata da EAD. In: LITTO, F. M. E FORMIGA, M. M. M. (orgs.). **Educação a distância: o estado da arte**. São Paulo: Pearson Education do Brasil, 2009.

JESUS, D. P.; *ET al.* **Implicações do uso de materiais didáticos e tecnologias de informação e comunicação para o desenvolvimento de cursos de EaD**. In: IX Congresso Brasileiro de Ensino Superior a Distância, 2012, Recife. Anais do IX Congresso de ensino Superior a Distância. Recife: UFPE, v. 1, p. 1-15, 2012.

KÖLHER, Etiane da Silva Barbi. **A Ordem na Constituição de 1988: Contorno e desdobramento**. Ano XI nº 18, jul./dez. 2002—nº 19, jan./jun. 2013. São Paulo: Revista Direito em Debate, 2013.

LAJOLO, Mariana. **EAD: 1,5 milhão estuda a distância no Brasil.** Mais baratos e flexíveis, cursos online ganharam força; conheça boas faculdades, histórias de quem fez e como o mercado vê esse tipo de diploma. Publicado em 20 jul. 2018, 07h45. Disponível em: <<https://veja.abril.com.br/educacao/ead-15-milhao-de-pessoas-estuda-a-distancia-no-brasil/>>. Acesso em: 29 jan. 2019.

LAKATOS, Eva Maria; MARCONI, Marina de Andrade. **Fundamentos de Metodologia Científica.** 5 ed. São Paulo: Atlas, 2003.

LAPA, Andrea; PRETTO, Nelson De Luca. **Educação a distância e precarização do trabalho docente.** Em Aberto, Brasília, v. 23, n. 84, p. 79-97, nov. 2010.

LIBÂNEO, José Carlos. **Didática.** São Paulo: Cortes, 2006.

LIMA, Antonio Bosco de; PRADO, Jeovandir Campos do; SHIMAMOTO, Simone Vieira de Melo. **Gestão Democrática, Gestão Gerencial e Gestão Compartilhada: novos nomes velhos rumos.** Cadernos de Educação | FaE/PPGE/UFPel | Pelotas [33]: 311 - 324, maio/agosto 2009.

LOBO NETO, F. J. S. **Educação a distância:** regulamentação. Brasília: Plano, 2000.

LONGO, Carlos *In* Censo EAD.BR – 2017. **Relatório analítico de aprendizagem a distância no Brasil 2017.** Censo EAD.BR: analytic report of distance learning *in* Brazil 2017/[organização] ABED – Associação Brasileira de Educação a Distância; [traduzido por Maria Thereza Moss de Abreu]. Curitiba: InterSaberes, 2018.

LOPES, Luís Fernando; NAUROSKI, Everson Araujo; LIMA, Thereza Cristina de Souza. A Expansão da EaD no Brasil e o Trabalho de Tutores: Desafios e Possibilidades. Curitiba/PR maio/2016. Disponível em: <<http://www.abed.org.br/congresso2016/trabalhos/189.pdf>>. Acesso em: 17 fev. 2019.

MACEDO, Arthur Sperandeode; *et al.* **Manifesto de apoio ao Novo Marco Regulatório do ensino a distância consagrado através do decreto n.º 9.057 de 25 de maio de 2017.** Fórum das entidades representativas do ensino superior particular, Brasília, 2017.

MAIA, C. **Guia Brasileiro de Educação à Distância.** São Paulo: Esfera, 2012.

MALUF, Sahid. **Teoria Geral do Estado.** 31 ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2013.

MARTINS, O. **Educação superior a distância e democratização.** Petrópolis: Vozes, 2009.

MASSETO, Marcos Tarciso. **Educação e futuro ensino superior no Brasil.** *Educación y futuro*, 27 (2012), 201-215 Revista e-Curriculum, São Paulo, v. 7, n. 2 Ago. 2012.



MENDES, Gilmar Ferreira. **Estado de Direito e Jurisdição Constitucional**: 2002-2010. São Paulo: Saraiva, 2011.

MENDES, Valdelaine. **As implicações das relações de trabalho no EaD para a gestão democrática**. Quaestio, Sorocaba, SP, v. 18, n. 1, p. 241-263, maio 2016.

MONASTA, Attilio. **Antonio Gramsci**. Col. Educadores MEC. Tradução Paollo Nosella. Recife: Massangana, 2010.

MORAES, Reginaldo. **Neoliberalismo**: de onde vem, para onde vai? São Paulo: Senacm, 2011.

MORAN, José Manuel. **A educação que desejamos**: novos desafios e como chegar lá. Campinas: Papirus, 2007.

MORAN, José Manuel; MASETTO, Marcos Tarciso; BEHRENS, Maria Aparecida. **Novas Tecnologias e Mediação Pedagógica**. 21 ed. São Paulo: Papiro, 2013.

NADER, Paulo. **Introdução ao Estudo do Direito**. 36 ed. São Paulo: Saraiva, 2014.

OLIVEIRA, Romualdo Portela. **A Transformação da Educação em Mercadoria no Brasil**. Educ. Soc., Campinas, vol. 30, n. 108, p. 739-760, out. 2009.

PALARO, Maria Cristiane Paniagua de Souza; LAMEZA, Maria Jaqueline de Oliveira. **Direito do Consumidor na Ead**: Serviços Educacionais Salvaguardados pela Lei. São Paulo – SP – Maio/2015 Disponível em:

<[http://www.abed.org.br/congresso2015/anais/pdf/BD\\_219.pdf](http://www.abed.org.br/congresso2015/anais/pdf/BD_219.pdf)>. Acesso em: 15 fev. 2019.

RIBEIRO, M. G. M. **Educação superior brasileira**: reforma e diversificação institucional. Bragança Paulista: Universidade São Francisco, 2002.

RICARDO, Jaison Sfogia. **O impacto da nova regulamentação da EaD para as instituições de ensino superior**. 2017. Disponível em:

<[http://abed.org.br/arquivos/O\\_IMPACTO\\_NOVA\\_REGULAMENTACAO\\_EAD\\_PARA\\_I\\_NSTITUICOES\\_Jaison\\_Sfogia\\_Ricardo.pdf](http://abed.org.br/arquivos/O_IMPACTO_NOVA_REGULAMENTACAO_EAD_PARA_I_NSTITUICOES_Jaison_Sfogia_Ricardo.pdf)>. Acesso em 08 ago. 2018.

RIO DE JANEIRO. Secretaria Estadual de Educação do Rio de Janeiro (SEEDUC RJ). **Deliberações 275/02 e 290/04**. 2018. Disponível em:

<<http://www.rj.gov.br/web/seeduc/exibeconteudo?article-id=225083>>. Acesso em: 20 ago. 2018.

ROMANOWSKI, Joana Paulim; ENS, Romilda Teodora. **As pesquisas denominadas do tipo “Estado da Arte”**, v.6, n.19, p.37-50, Diálogo Educ, Curitiba, 2006.

SADER, Emir. **Pós-neoliberalismo: as políticas sociais e o Estado democrático**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2003.

SALVADOR, Evilasio (coord.); *et al.* **Privatização e mercantilização da educação básica no Brasil**. Brasília, DF: Universidade de Brasília: Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação, 2017.

SAMPAIO, Helena. **O ensino superior no Brasil: o setor privado**. São Paulo: Hucitec: FAPESP, 2000.

\_\_\_\_\_. **Evolução do ensino superior brasileiro (1808-1990)**. Documento de Trabalho 8/91. Núcleo de Pesquisa sobre Ensino Superior da Universidade de São Paulo, 1991.

\_\_\_\_\_. **O setor privado de ensino superior no Brasil: continuidades e transformações**. São Paulo: Revista Ensino Superior Unicamp, 2011.

SANTIAGO, Kelly Cristina dos Anjos. **Educação Corporativa: A Universidade Corporativa e a atuação do Profissional de Pedagogia**. Monografia (graduação em Pedagogia). Rio de Janeiro: UFRJ, 2011.

SANTOS, Aline Veiga; IOSIF, Ranilce Guimarães. **Fusões institucionais no ensino superior brasileiro: implicações no trabalho docente**. *In: Congresso Ibero Americano de Política e Administração da Educação*, 3., 2012, Zaragoza, Espanha. Anais... Zaragoza, Espanha, 2012. Disponível em: <[http://www.anpae.org.br/iberoamericano2012/Trabalhos/AlineVeigadosSantos\\_res\\_int\\_GT2.pdf](http://www.anpae.org.br/iberoamericano2012/Trabalhos/AlineVeigadosSantos_res_int_GT2.pdf)>. Acesso em: 23 fev. 2019.

SANTOS, Laymert Garcia dos. **Democratização ou massificação?** Publicação 2009 Disponível em: <<https://bv.fapesp.br/namidia/noticia/31303/democratizacao-massificacao/>>. Acesso em: 02 mar. 2019.

SARLET, In go Wolfgang; MARINONI, Luiz Guilherme; MITIDIERO, Daniel. **Curso de Direito Constitucional**. 6 ed. São Paulo: Saraiva, 2017.

SAVIANI, Demerval. **Formação de professores: aspectos históricos e teóricos do problema no contexto brasileiro**. Revista Brasileira de Educação v. 14 n. 40 jan./abr. 2009.

SECCHI, Leonardo. **Políticas Públicas**. 2 ed. São Paulo: Saraiva, 2013.

SGUISSARDI, Valdemar (org.). **Educação superior: velhos e novos desafios**. São Paulo: Xamã, 2000.

\_\_\_\_\_. **Educação Superior no Brasil: Democratização ou Massificação Mercantil?** Educ. Soc., Campinas, v. 36, nº. 133, p. 867-889, out.-dez., 2015. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/es/v36n133/1678-4626-es-36-133-00867.pdf>>. Acesso em: 05 mar. 2019.

SHIROMA Eneida Oto, EVANGELISTA, Maria Célia Marcondes de Moraes. **Política Educacional**. 4 ed. Rio de Janeiro: Lamparina, 2011.

SILVA, Edimar Rejane Ferreira. **A Educação a Distância no Brasil, na graduação: significados e possibilidades**. Monografia. 100 f. (Especialização em Didática e Metodologia do Ensino Superior). Diretoria de Pós Graduação, Universidade do Extremo Sul Catarinense, Criciúma, 2010.

SILVA JUNIOR, João dos Reis; SGUISSARD, Valdemar. **Novas Faces da Educação Superior no Brasil: Reforma do estado e a mudança na produção**. Bragança Paulista: EDUSF, 1999.

SMITH, Adam. **A Riqueza das Nações**. vol I. Col. Os Economistas. São Paulo: Nova Cultural, 1988.

SOARES FILHO, Daniel. **Conteúdos em EaD: Pequenos detalhes que fazem a diferença na hora de “falar” com o aluno** In V Seminário Internacional de Educação a Distância. Eixo 3: Ensino e Aprendizagem em Educação a Distância. CAED –UFMG 2 a 4 de setembro de 2013: meios, atores e processo. Disponível em: <[https://www.ufmg.br/ead/seminario/anais/pdf/Eixo\\_3.pdf](https://www.ufmg.br/ead/seminario/anais/pdf/Eixo_3.pdf)>. Acesso em: 02 jan. 2019.

SOUZA, Iara Soldi de; SOUZA, Carlos Alberto de. **O poder do rádio na era da educação a distância**. 2007.

STRECK, Lenio Luiz; MORAIS, José Luis Bolzan de. **Ciência Política e Teoria Geral do Estado**. 8 ed., rev. e atual. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2003.

VELOSO, Braian; MILL, Daniel. **Precarização do Trabalho Docente na Educação a Distância: uma análise sobre o sistema Universidade Aberta do Brasil**. Disponível em: <<http://cietenped.ufscar.br/submissao/index.php/2018/article/view/141/135>>. Acesso em: 02 mar. 2019.

VIEIRA, José Jairo; SILVA, Priscila Aleixo da; VIEIRA, Andréa Lopes da Costa. **A Política de Educação a Distância e o aumento das vagas nas instituições de Ensino Superior: Apontamentos**. Rev. online de Política e Gestão Educacional, Araraquara, v.21, n. esp. 1, p. 776-792, 2017. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.22633/rpge.v21.n.esp1.out.2017.9745>>. Acesso em: 15 mar. 2018.

VIEIRA, Regina Beatriz Bevilacqua. **Educação superior no contexto nacional: políticas, tensões e desafios**. 2003. Disponível em: <[https://cavi.prodirh.ufg.br/up/65/o/politicas\\_ppgfe.pdf](https://cavi.prodirh.ufg.br/up/65/o/politicas_ppgfe.pdf)>. Acesso em: 22 jul. 2018.

VILLARDI, Raquel; OLIVEIRA, Eloiza Gomes de. **Tecnologia na Educação: Uma perspectiva sociointeracionista**. Rio de Janeiro: Dunya, 2005.

WEBER, Max. 1964. **The theory of social and economic organization**. New York: The Free Press.

**ANEXOS**

## ANEXO A

Decreto nº 9.057, de 25 de Maio de 2017

## Presidência da República

### Casa Civil

#### Subchefia para Assuntos Jurídicos

### DECRETO Nº 9.057, DE 25 DE MAIO DE 2017

Regulamenta o art. 80 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional.

**O PRESIDENTE DA REPÚBLICA**, no uso das atribuições que lhe confere o art. 84, **caput**, incisos IV e VI, alínea “a”, da Constituição, e tendo em vista o disposto no art. 80 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, na Lei nº 10.861, de 14 de abril de 2004 e na Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014,

#### DECRETA:

#### CAPÍTULO I

#### DISPOSIÇÕES GERAIS

Art. 1º Para os fins deste Decreto, considera-se educação a distância a modalidade educacional na qual a mediação didático-pedagógica nos processos de ensino e aprendizagem ocorra com a utilização de meios e tecnologias de informação e comunicação, com pessoal qualificado, com políticas de acesso, com acompanhamento e avaliação compatíveis, entre outros, e desenvolva atividades educativas por estudantes e profissionais da educação que estejam em lugares e tempos diversos.

Art. 2º A educação básica e a educação superior poderão ser ofertadas na modalidade a distância nos termos deste Decreto, observadas as condições de acessibilidade que devem ser asseguradas nos espaços e meios utilizados.

Art. 3º A criação, a organização, a oferta e o desenvolvimento de cursos a distância observarão a legislação em vigor e as normas específicas expedidas pelo Ministério da Educação.

Art. 4º As atividades presenciais, como tutorias, avaliações, estágios, práticas profissionais e de laboratório e defesa de trabalhos, previstas nos projetos pedagógicos ou de desenvolvimento da instituição de ensino e do curso, serão realizadas na sede da instituição de ensino, nos polos de educação a distância ou em ambiente profissional, conforme as Diretrizes Curriculares Nacionais.

~~Art. 5º O polo de educação a distância é a unidade acadêmica e operacional descentralizada, no País ou no exterior, para o desenvolvimento de atividades presenciais relativas aos cursos ofertados na modalidade a distância.~~

Art. 5º O polo de educação a distância é a unidade descentralizada da instituição de educação superior, no País ou no exterior, para o desenvolvimento de atividades presenciais relativas aos cursos ofertados na modalidade a distância.

~~Parágrafo único. Os polos de educação a distância deverão manter infraestrutura física, tecnológica e de pessoal adequada aos projetos pedagógicos ou de desenvolvimento da instituição de ensino e do curso.~~

§ 1º Os polos de educação a distância manterão infraestrutura física, tecnológica e de pessoal adequada aos projetos pedagógicos dos cursos ou de desenvolvimento da instituição de ensino. (Redação dada pelo Decreto nº 9.235, de 2017)

§ 2º São vedadas a oferta de cursos superiores presenciais em instalações de polo de educação a distância e a oferta de cursos de educação a distância em locais que não estejam previstos na legislação. (Incluído pelo Decreto nº 9.235, de 2017)

Art. 6º Compete ao Ministério da Educação, em articulação com os órgãos e as entidades a ele vinculados:

I - o credenciamento e o reconhecimento de instituições de ensino dos sistemas de ensino federal, estaduais e distrital para a oferta de educação superior na modalidade a distância; e

II - a autorização, o reconhecimento e a renovação de reconhecimento de cursos superiores na modalidade a distância de instituições de ensino integrantes do sistema federal de ensino, respeitadas as prerrogativas de autonomia.

Art. 7º Os sistemas de ensino, em regime de colaboração, organizarão e manterão abertos ao público os dados e atos referentes a:

I - credenciamento e reconhecimento institucional para oferta de cursos na modalidade a distância;

II - autorização, reconhecimento e renovação de reconhecimento de cursos na modalidade a distância; e

III - resultados dos processos de avaliação e de supervisão da educação na modalidade a distância.

## CAPÍTULO II

### DA OFERTA DE CURSOS NA MODALIDADE A DISTÂNCIA NA EDUCAÇÃO BÁSICA

Art. 8º Compete às autoridades dos sistemas de ensino estaduais, municipais e distrital, no âmbito da unidade federativa, autorizar os cursos e o funcionamento de instituições de educação na modalidade a distância nos seguintes níveis e modalidades:

I - ensino fundamental, nos termos do § 4º do art. 32 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996;

II - ensino médio, nos termos do § 11 do art. 36 da Lei nº 9.394, de 1996;

III - educação profissional técnica de nível médio;

IV - educação de jovens e adultos; e

V - educação especial.

Art. 9ºA oferta de ensino fundamental na modalidade a distância em situações emergenciais, previstas no § 4º do art. 32 da Lei nº 9.394, de 1996, se refere a pessoas que:

I - estejam impedidas, por motivo de saúde, de acompanhar o ensino presencial;

II - se encontrem no exterior, por qualquer motivo;

III - vivam em localidades que não possuam rede regular de atendimento escolar presencial;

IV - sejam transferidas compulsoriamente para regiões de difícil acesso, incluídas as missões localizadas em regiões de fronteira; ou

V - estejam em situação de privação de liberdade.

Art. 10º. A oferta de educação básica na modalidade a distância pelas instituições de ensino do sistema federal de ensino ocorrerá conforme a sua autonomia e nos termos da legislação em vigor.

### CAPÍTULO III

#### DA OFERTA DE CURSOS NA MODALIDADE A DISTÂNCIA NA EDUCAÇÃO SUPERIOR

Art. 11º. As instituições de ensino superior privadas deverão solicitar credenciamento para a oferta de cursos superiores na modalidade a distância ao Ministério da Educação.

§ 1ºO credenciamento de que trata o **caput** considerará, para fins de avaliação, de regulação e de supervisão de que trata a Lei nº 10.861, de 14 de abril de 2004, a sede da instituição de ensino acrescida dos endereços dos polos de educação a distância, quando previstos no Plano de Desenvolvimento Institucional e no Projeto Pedagógico de Curso.

§ 2ºÉ permitido o credenciamento de instituição de ensino superior exclusivamente para oferta de cursos de graduação e de pós-graduação **lato sensu** na modalidade a distância.

§ 3ºA oferta de curso de graduação é condição indispensável para a manutenção das prerrogativas do credenciamento de que trata o § 2º.

§ 4ºAs escolas de governo do sistema federal credenciadas pelo Ministério da Educação para oferta de cursos de pós-graduação **lato sensu** poderão ofertar seus cursos nas modalidades presencial e a distância.

§ 5ºAs escolas de governo dos sistemas estaduais e distrital deverão solicitar credenciamento ao Ministério da Educação para oferta de cursos de pós-graduação **lato sensu** na modalidade a distância.

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



Parágrafo único. As instituições de ensino de que trata o **caput** ficarão sujeitas ao credenciamento para oferta de educação na modalidade a distância pelo Ministério da Educação, nos termos da legislação específica.

Art. 13º. Os processos de credenciamento e credenciamento institucional, de autorização, de reconhecimento e de renovação de reconhecimento de cursos superiores na modalidade a distância serão submetidos à avaliação **in loco** na sede da instituição de ensino, com o objetivo de verificar a existência e a adequação de metodologia, de infraestrutura física, tecnológica e de pessoal que possibilitem a realização das atividades previstas no Plano de Desenvolvimento Institucional e no Projeto Pedagógico de Curso.

Parágrafo único. Os processos previstos no **caput** observarão, no que couber, a disciplina processual aplicável aos processos regulatórios da educação superior em geral, nos termos da legislação específica e das normas expedidas pelo Ministério da Educação.

Art. 14º. As instituições de ensino credenciadas para a oferta de educação superior na modalidade a distância que detenham a prerrogativa de autonomia dos sistemas de ensino federal, estaduais e distrital independem de autorização para funcionamento de curso superior na modalidade a distância.

Parágrafo único. Na hipótese de que trata o **caput**, as instituições de ensino deverão informar o Ministério da Educação quando da oferta de curso superior na modalidade a distância, no prazo de sessenta dias, contado da data de criação do curso, para fins de supervisão, de avaliação e de posterior reconhecimento, nos termos da legislação específica.

Art. 15º. Os cursos de pós graduação **lato sensu** na modalidade a distância poderão ter as atividades presenciais realizadas em locais distintos da sede ou dos polos de educação a distância.

Art. 16º. A criação de polo de educação a distância, de competência da instituição de ensino credenciada para a oferta nesta modalidade, fica condicionada ao cumprimento dos parâmetros definidos pelo Ministério da Educação, de acordo com os resultados de avaliação institucional.

§ 1º As instituições de ensino deverão informar a criação de polos de educação a distância e as alterações de seus endereços ao Ministério da Educação, nos termos a serem estabelecidos em regulamento.

§ 2º A extinção de polo de educação a distância deverá ser informada ao Ministério da Educação após o encerramento de todas as atividades educacionais, assegurados os direitos dos estudantes matriculados e da comunidade acadêmica.

Art. 17º. Observado o disposto no art. 14, os pedidos de autorização, de reconhecimento e de renovação de reconhecimento de cursos superiores na modalidade a distância, ofertados nos limites dos Estados e do Distrito Federal nos quais estejam sediadas as instituições de ensino dos sistemas estaduais e distrital, deverão tramitar nos órgãos competentes de âmbito estadual ou distrital, conforme o caso, aos quais caberá a supervisão das instituições de ensino.

Parágrafo único. Os cursos das instituições de ensino de que trata o **caput** cujas atividades presenciais forem realizadas fora do Estado da sede da instituição de ensino, estarão sujeitos à regulamentação do Ministério da Educação.

Art. 18º. A oferta de programas de pós-graduação **stricto sensu** na modalidade a distância ficará condicionada à recomendação da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior - Capes, observadas as diretrizes e os pareceres do Conselho Nacional de Educação.

Art. 19º. A oferta de cursos superiores na modalidade a distância admitirá regime de parceria entre a instituição de ensino credenciada para educação a distância e outras pessoas jurídicas, preferencialmente em instalações da instituição de ensino, exclusivamente para fins de

funcionamento de polo de educação a distância, na forma a ser estabelecida em regulamento e respeitado o limite da capacidade de atendimento de estudantes.

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

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

II - corpo docente;

III - tutores;

IV - material didático; e

V - expedição das titulações conferidas.

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

§ 3ºA instituição de ensino credenciada para educação a distância deverá manter atualizadas junto ao Ministério da Educação as informações sobre os polos, a celebração e o encerramento de parcerias, na forma a ser estabelecida em regulamento, a fim de garantir o atendimento aos critérios de qualidade e assegurar os direitos dos estudantes matriculados.

## CAPÍTULO IV

### DISPOSIÇÕES FINAIS E TRANSITÓRIAS

Art. 20. Os órgãos competentes dos sistemas de ensino poderão, motivadamente, realizar ações de monitoramento, de avaliação e de supervisão de cursos, polos ou instituições de ensino, observada a legislação em vigor e respeitados os princípios do contraditório e da ampla defesa.

Art. 21. O disposto neste Decreto não afasta as disposições específicas referentes aos sistemas públicos de educação a distância, à Universidade Aberta do Brasil e à Rede e-Tec Brasil.

Art. 22. Os atos de credenciamento para a oferta exclusiva de cursos de pós-graduação **lato sensu** na modalidade a distância concedidos a instituições de ensino superior serão considerados também para fins de oferta de cursos de graduação nesta modalidade, dispensado novo credenciamento ou aditamento.

Art. 23. Os processos de credenciamento para oferta de educação a distância e de autorização de cursos a distância vinculados, em tramitação na data de publicação deste Decreto, cujas avaliações **in loco** na sede tenham sido concluídas, terão a fase de análise finalizada pela Secretaria competente no Ministério da Educação.

§ 1º Os processos de autorização de cursos a distância vinculados de que trata o **caput**, protocolados por instituições de ensino detentoras de autonomia, sem avaliação **in loco** realizada na sede, serão arquivados e a autorização ficará a cargo da instituição de ensino, após o credenciamento.

§ 2º Nos processos mencionados no **caput**, somente serão considerados para fins de credenciamento de polos de educação a distância os endereços nos quais a avaliação **in loco** tenha sido realizada, e aqueles não avaliados serão arquivados, sem prejuízo de sua posterior criação pela instituição de ensino, conforme o disposto no art. 16.

§ 3º O disposto no § 2º se aplica, no que couber, aos processos de aditamento de credenciamento de polos de educação a distância em tramitação na data de publicação deste Decreto.

§ 4º Eventuais valores de taxas recolhidas para avaliações não realizadas ficarão disponíveis para utilização em outros processos de avaliação referentes à mesma instituição de ensino.

§ 5º As instituições de ensino poderão optar pelo não arquivamento dos endereços não avaliados, na forma a ser estabelecida em regulamento.

Art. 24. Ficam revogados:

I - o Decreto nº 5.622, de 19 de dezembro de 2005; e

II - o art. 1º do Decreto nº 6.303, de 12 de dezembro de 2007.

Art. 25. Este Decreto entra em vigor na data de sua publicação.

Brasília, 25 de maio de 2017; 196º da Independência e 129º da República.

MICHEL TEMER  
*José Mendonça Bezerra Filho*

Este texto não substitui o publicado no DOU de 26.5.2017 e retificado em 30.5.2017.