

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO NORTE
CENTRO DE EDUCAÇÃO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO
LINHA DE PESQUISA: POLÍTICA E PRÁTICA DA EDUCAÇÃO

NATANIEL DA VERA-CRUZ GONÇALVES ARAÚJO

**A EXPANSÃO DA EDUCAÇÃO SUPERIOR A DISTÂNCIA NO TOCANTINS NO
ÂMBITO DA PARCERIA ENTRE A EADCON E A UNITINS**

Natal
2016

NATANIEL DA VERA-CRUZ GONÇALVES ARAÚJO

**A EXPANSÃO DA EDUCAÇÃO SUPERIOR A DISTÂNCIA NO TOCANTINS NO
ÂMBITO DA PARCERIA ENTRE A EADCON E A UNITINS**

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade Federal do Rio Grande do Norte como requisito para obtenção do título de Doutor em Educação.

Orientadora: Prof.^a Dr.^a Alda Maria Duarte Araújo Castro

Natal
2016

NATANIEL DA VERA-CRUZ GONÇALVES ARAÚJO

**A EXPANSÃO DA EDUCAÇÃO SUPERIOR A DISTÂNCIA NO TOCANTINS NO
ÂMBITO DA PARCERIA ENTRE A EADCON E A UNITINS**

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade Federal do Rio Grande do Norte como requisito para obtenção do título de Doutor em Educação.

Aprovada em / /

BANCA EXAMINADORA:

Prof.^a. Dra. Alda Maria Duarte Araújo Castro (Orientadora)
Doutora em Educação
Universidade Federal do Rio Grande do Norte

Membros Externos

Prof.^a. Dra. Luísa Machado Cerdeira
Doutora em Economia da Educação
Instituto de Educação (IE) da Universidade de Lisboa (UL)

Prof.^a Dra. Ilma Vieira do Nascimento
Doutora em Educação
Universidade Federal do Maranhão

Suplente Externo

Prof.^a Dra. Maria da Salete Barboza de Farias
Doutora em Sociologia
Universidade Federal da Paraíba

Membros Internos

Prof. Dr. Gilmar Barbosa Guedes
Doutor em Educação
Universidade Federal do Rio Grande do Norte

Prof.^a Dra. Andreia da Silva Quintanilha Sousa
Doutora em Educação
Universidade Federal do Rio Grande do Norte

Suplente Interno

Prof.^a Dr. Antônio Cabral Neto
Doutor em Educação
Universidade Federal do Rio Grande do Norte

Dedico este trabalho à minha família biológica, acadêmica e espiritual, bem como a todos que acreditam na ciência.

À minha mãe, D. Hildenê Gonçalves Araújo na condição de exemplo de amorosidade, cuidado, zelo e de vida e luta incansável.

Aos meus irmãos Lucinete e Edivaldo, que sempre foram incentivadores e companheiros, mesmo na distância imposta pela vida.

Às minhas filhas Juliane e Agnes, com todo amor do mundo e na certeza de que parte significativa desta conquista se deve a vocês como inspiração, mas também como prova de que tudo é possível quando a gente acredita e se empenha. Também quero vê-las doutoras logo.

À minha esposa Djanira, pelo apoio, aceitação e amor em um momento tão difícil da minha vida.

A Amanda e Leo Victor, pelo carinho, admiração, respeito e amor que nos uniu em laços familiares.

A D. Terezinha e Sr. Bastos, como sogros amáveis e por tão calorosa acolhida.

Aos cunhados Jefferson e Débora e aos filhos Samuel e Daniel, por todo carinho.

Ao Nilton Júnior e Martiele, os quais são preciosos também na condição de filhos amados.

AGRADECIMENTOS

Primeiramente, deve ser reafirmado que o ato de agradecer pela realização de um doutorado traz em si o reconhecimento de que a caminhada foi coletiva e contou com a ajuda de muitas pessoas. Mas esta afirmativa, em si, traz elementos da contradição por alguns motivos.

Neste sentido, reconhece-se que a maior parte da construção da tese é solitária, porque a escrita, a elaboração e reelaboração é, via de regra, reservada ou reclusa. Mas, mesmo nos momentos da solidão extrema nas madrugadas frias do inverno europeu na cidade de Lisboa ou do Porto (que é mais frio ainda) existe um abismo entre estar fisicamente só e se sentir solitário. É possível sentir-se acompanhado mesmo estando sozinho, assim como é possível sentir-se solitário em meio a uma multidão incontável.

Em outro elemento de contradição aparente dentro do materialismo dialético, começo agradecendo a Deus pelo “refúgio e fortaleza bem presente” em todos os momentos da minha vida, na perspectiva da admissão de Marx da “[...] função prático-social de determinadas formas de consciência, independentemente [...] do plano ontológico geral [...]” (LUKÁCS, 1979, p. 14), bem como na perspectiva de Rosa Luxemburgo sobre o comunismo dos primeiros cristãos, que “[...] tinham tudo em comum.” (At. 2:44).

Agradeço a algumas pessoas, com as quais tive o privilégio de conviver e aprendi muito do ponto de vista acadêmico e pessoal. Começo citando minha querida orientadora, Professora Dra. Alda Maria Duarte de Araújo Castro, pela paciência e dedicação sem igual, estando certo de que seu cuidado e seu conhecimento foram indispensáveis para a defesa desta tese. A ela, cuja capacidade de incluir seus alunos em seus sonhos me fez viver conquistas antes inalcançáveis, como a conclusão do curso e a realização do doutoramento sanduíche na Universidade de Lisboa.

Agradeço à Professora Dra. Luísa Machado Cerdeira, minha querida orientadora estrangeira, sobre quem também afirmo que seu exemplo de vida e solidariedade nos faz acreditar na possibilidade de ter uma sociedade melhor. A ela, cujo exemplo de intelectualidade, humanidade, hospitalidade e dedicação consegue me deixar sem palavras. Agradeço pelo excelente acolhimento no Instituto de

Educação da Universidade de Lisboa, além de tantos ensinamentos que vão desde as aulas de Economia da Educação até às informações sobre a história, sobre a vida em Portugal, o que me faz afirmar que quero viver novamente essa experiência em Lisboa. Também agradeço ao Professor Dr. Belmiro Cabrito pela simpatia, humanidade e apoio, sempre presente em Lisboa e Porto.

Agradeço à Professora Dra. Ilma Vieira do Nascimento pelas orientações e inserção no mundo da pesquisa através do mestrado e agora na composição da banca de doutorado, agradecendo também pela generosidade exemplar e modelo de humanidade.

Ao professor Dr. Antônio Cabral Neto, cujo exemplo de dedicação acadêmica e humanidade é inspirador e contagiante, e cujas contribuições intelectuais e orientações nos seminários são muito preciosas.

Agradeço à Professora Dra. Andreia Quintanilha Souza e ao Dr. Gilmar Barbosa Guedes, pelas orientações na banca de seminário doutoral.

Às queridas professoras Dra. Magna França, Luciane Terra, Aparecida Queiroz e Maria Goretti Barbalho pelas contribuições intelectuais, orientações e pelo exemplo de humanidade e dedicação.

À professora Dra. Mariângela Momo, seu esposo e toda sua amável família, pelo apoio recebido e cuja hospitalidade e companheirismo jamais esquecerei, incluindo aqui a Taigra e a Ártemis, pela companhia constante e incondicional.

Aos colegas de doutoramento intercalar na Universidade de Lisboa Allan Solano, Fádyla Araújo e Maria das Graças Barracho, pela companhia preciosa, pelo compartilhamento dos apartamentos e das conversas sobre a academia ou sobre nossos desafios. Saibam que vocês deixam marcas eternas. Aos seus cônjuges Gilvanda Sollano- e ao filho Levi -, Pedro Araújo e Otávio, que são pessoas fantásticas. Aos seus familiares que nos colheram com carinho fraterno e dividiram conosco a sua companhia. À Professora Dra. Marai José de Pinho, pelos ensinamentos, encorajamentos nas horas difíceis e também pela vivência em Portugal e na Europa.

Ao companheiro de lutas e desafios, Professor Dr. Francisco Gonçalves Filho, aos amigos e companheiros de Lisboa Pedro Mucharreira, Ana Caras-Altas,

Manuel e Eva Mónica, pelo companheirismo fraterno, pela hospitalidade maravilhosa e pelos belos momentos vivenciados.

Aos colegas do PPGED da UFRN, cuja convivência foi feliz e produtiva e aos meus padrinhos Josie e Nelson. A Daniela e Francisco, Amilka e Jorge, Hellen, Rute, Girliany, Gerlane, Jailda, Pedro, Manu Arnaud, Maria Emanuele. Ao Sr. Milton, que também é nosso companheiro constante na secretaria do PPGED.

À querida Gisele Rocha e Hamilton Cruz, pelo trabalho dedicado e companheirismo nesta hora difícil de finalização do texto.

Aos colegas de trabalho do Curso de Pedagogia da Universidade Federal do Tocantins e aos demais companheiros professores, técnicos, terceirizados e estudantes, cujo exemplo nos motiva.

Agradeço à Professora Mestre Marlúcia Ferreira Lucena de Almeida e ao Professor Dr. Geraldo da Silva Gomes, ambos da UNITINS, pela atenção e solidariedade a mim dispensadas.

Agradeço ao Sr. Milton José Câmara dos Santos, o qual é excelente ser humano e competente secretário e PPGED da UFRN e toda sua equipe de secretaria.

Minha gratidão à Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES) pela bolsa que me possibilitou fazer o doutoramento sanduiche na Universidade de Lisboa (UL) e ao Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPQ) pela concessão da bolsa de estudos que deu suporte à realização desta pesquisa.

Por último, mas não menos importante (Last, but not least), reafirmo minha mais elevada gratidão aos membros do Ministério Público Federal (MPF) do Tocantins, na pessoa do Desembargador Fernando Antônio Júnior, dos Técnicos Alliny Naves e Claudinei Marques Soares. Agradeço pelo atendimento profissional e humano, bem como pelo acesso às fontes primárias que sustentaram esta pesquisa e sua importantíssima contribuição para a academia, bem como pela busca do estabelecimento da justiça para nosso povo tocantinense ainda tão sofrido e carente de políticas respeitadas e comprometidas com a qualidade.

A todos vocês e a muitas outras pessoas, o meu muitíssimo obrigado na

acepção sugerida pela etimologia da palavra “obrigado”, a qual advém do latim *ob + ligare*, daí *obligare, obligatus* no particípio passado, significando amarrado por todos os lados. De fato, reconheço com felicidade que fiquei amarrado a vocês com as cordas dos melhores sentimentos, como humanidade, atenção, companheirismo, amor, cuidado, zelo científico, dentre outros. Fico-lhes eternamente amarrado por todos os lados por um favor que me fizeram, tornando-me um ser humano bem melhor, por isso reafirmo novamente: muitíssimo obrigado!

“Os homens normais não sabem que tudo é possível.”

David Rousset

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 –	Taxas de matrículas na educação superior, 1995.....	105
Gráfico 2 –	Representação esquemática de um sistema de ensino superior diferenciado.....	131
Gráfico 3 –	Porcentagem da matrícula privada na educação superior.....	189
Gráfico 4 –	Financiamentos da educação superior 2011.....	195
Gráfico 5 –	Número de matrícula em cursos de graduação, por categoria administrativa – Brasil – 1980 – 2014.....	197
Gráfico 6 –	Evolução das matrículas na educação superior por rede administrativa no período de 2004 a 2014).....	198
Gráfico 7 –	Evolução do número de matrículas de graduação por modalidade de ensino e do número de matrículas a distância públicas e privadas – Brasil – 2011 – 2010.....	199
Gráfico 8 –	Número de matrículas por modalidade de ensino – Brasil – 2003 – 2014.....	200
Gráfico 9 –	Crescimento comparativo da modalidade EaD nas redes pública e privada (2003 – 2014)	202
Gráfico 10 –	Número de matrículas em cursos do grau de licenciatura, por modalidade de ensino – Brasil – 2003 -2014.....	203
Gráfico 11 –	Distribuição do número de matrículas em cursos de licenciatura, por modalidade de ensino, segundo a categoria administrativa – Brasil – 2014.....	205
Gráfico 12 –	Evolução do IDH 1991 – 2010 – Estado do Tocantins.....	213
Gráfico 13 –	Escolaridade da População de Tocantins de 25 Anos ou mais – 2000.....	214
Gráfico 14 –	Escolaridade da População de 25 Anos ou Mais – 2010 – Tocantins.....	270

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – As dez maiores instituições de educação superior a distância	134
Tabela 2 – Mídia Analógica e Mídia Digital.....	172
Tabela 3 – Gerações de EaD.....	174
Tabela 4 – Características que interferem na qualidade da EaD.....	183
Tabela 5 – Evolução das vagas, candidatos inscritos e matrículas nos cursos de graduação a distância no Brasil e na UNITINS/Tocantins no ano de 2005– 2008.....	233
Tabela 6 – Modelo de Educação a Distância da Parceria EADCON/UNITINS...	249
Tabela 7 – Cursos de Graduação a Distância Ofertados pela UNITINS com Dados de Estudantes.....	253
Tabela 8 – Cursos de Graduação a Distância Ofertados pela UNITINS com Dados de Docentes.....	254
Tabela 9 – Situação acadêmica EaD – UNITINS. 2011 – 2015.....	268

LISTA DE SIGLAS

ACGS	– Acordo Geral sobre o Comércio de Serviços
AMESG	– Associação das Mantenedoras de Ensino Superior de Goiás
ANUP	– Associação Nacional das Universidades Particulares
AVA	– Ambiente Virtual de Aprendizagem
BID	– Banco Interamericano de Desenvolvimento
BIRD	– Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento
BM	– Banco Mundial
CAPES	– Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior
CCR	– Câmara de Coordenação e Revisão
CD-ROM	– Compact Disc Read-Only Memory
CEE	– Conselho Estadual de Educação
CEPAL	– Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe
CF	– Constituição Federal
CI	– Conceito Institucional
CIERL	– Comité International d’Etude pour le Renouveau du Liberalism
CGS	– Coordenação Geral de Supervisão
CMES	– Conferência Mundial sobre Educação Superior
CPC	– Conceito Preliminar de Curso
DRESEAD	– Diretoria de Regulação e Supervisão em Educação a Distância
EaD	– Educação a Distância
EDMC	– Educação a Distância Mediada por Computador
EDUCON/EADCON	– Sociedade Civil de Educação Continuada Ltda
EFA	– Education For All
ENADE	– Exame Nacional de Desempenho de Estudante
ENEM	– Exame Nacional do Ensino Médio
FAEL	– Faculdade Educacional da Lapa
FHC	– Fernando Henrique Cardoso

FIES	– Fundo de Financiamento ao Estudante do Ensino Superior
FMI	– Fundo Monetário Internacional
GATT	– General Agreement on Tariffs and Trade
GO	– Goiás
GRE	– Gabinete do Reitor
GTEADES	– Grupo de Trabalho EaD no Ensino Superior
IBGE	– Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IES	– Instituição de Educação Superior
IGC	– Índice Geral de Cursos
INEP	– Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira
IPAE	– Instituto de Pesquisas Avançadas em Educação
LDB	– Lei de Diretrizes e Bases
MARE	– Ministério da Administração
MEC	– Ministério da Educação
MPC	– Ministério de Público de Contas
MPF	– Ministério Público Federal
NTIC	– Novas Tecnologias da Comunicação e da Informação
OCDE	– Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico
OF	– Ofício
OMC	– Organização Mundial do Comércio
ONU	– Organização das Nações Unidas
OS	– Organização Social
OSCIP	– Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público
PA	– Processo Administrativo
P&D	– Pesquisa e Desenvolvimento
PFDC	– Procuradoria Federal dos Direitos do Cidadão
PND	– Programa Nacional de Desestatização
PR	– Procuradoria da República
PRDC	– Procuradoria Regional dos Direitos do Cidadão

PROUNI	– Programa Universidade para Todos
PPGED	– Programa de Pós-Graduação em Educação
PPP	– Parceria Público Privada
RBEAD	– Revista Brasileira de Educação a Distância
SEDUC	– Secretaria de Educação e Cultura
SEED	– Secretaria de Educação a Distância
SEMESP	– Sindicato das Mantenedoras de Ensino Superior no Estado de São Paulo
SEST	– Secretaria de Controle de Empresas Estatais
SESu	– Secretaria de Educação Superior
SIEDSUP	– Sistema Integrado de Informações Educacionais da Educação superior
SINAES	– Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior
TAC	– Termo de Ajuste de Conduta
TBM	– Taxa Bruta de Matrícula
TCE	– Tribunal de Contas do Estado
TCH	– Teoria do Capital Humano
TO	– Tocantins
TRIPS	– Agreement on Trade-Related Aspects of Intellectual Property Rights
UAB	– Universidade Aberta do Brasil
UFRN	– Universidade Federal do rio Grande do Norte
UNE	– União Nacional de Estudantes
UNESCO	– Organização das Nações Unidas para a Educação, Ciência e Cultura
UNIPALMAS	– Universidade Estadual de Palmas
UNITINS	– Fundação Universidade do Tocantins
UNOPAR	– Universidade do Norte do Paraná
WTO	– World Trade Organization

RESUMO

Este estudo tem como objetivo analisar a expansão da educação superior na modalidade de Educação a Distância (EaD) no estado do Tocantins por meio da parceria entre a Educação Continuada Ltda (EDUCON) e a Fundação Universidade do Tocantins (UNITINS) no período compreendido entre 2000 e 2009. A premissa que orienta esse estudo fundamenta-se na compreensão de que a relação estabelecida entre a EADCON e a UNITINS para a expansão do ensino superior na modalidade a distância se configurou como uma Parceria Público-Privada (PPP), de acordo com os princípios defendidos pela reforma do Estado brasileiro. A discussão dessa temática tem como pano de fundo as modificações estruturais que a sociedade capitalista vem experimentando nos últimos anos, ocasionadas pela globalização, pela reestruturação produtiva e pela adoção dos ideais do neoliberalismo que orientaram a reforma do Estado brasileiro. Nessa conjuntura, o conhecimento vem assumindo uma maior centralidade como condição para que os países se insiram no mundo globalizado, o que passou a exigir um maior nível de qualificação das pessoas, principalmente no que se refere à sua formação em nível superior. Esta perspectiva é assumida pelas agências multilaterais como a Organização das Nações Unidas (ONU), o Banco Mundial (BM), a Organização das Nações Unidas para a Educação, Ciência e Cultura (UNESCO), a Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), as quais incentivam a utilização da EaD como estratégia de expansão para a educação superior. Neste contexto de fortes demandas, a UNITINS, na condição de universidade pública estadual, realiza parceria com a EDUCON para oferta de graduações no Tocantins através da EaD no “modelo” telepresencial. Como referencial teórico optou-se pelo materialismo histórico dialético e como procedimentos metodológicos foram utilizadas a revisão de bibliografia e a análise documental de fontes primárias e secundárias. O estudo conclui que essa parceria, do ponto de vista numérico, chega a ser uma das maiores políticas de expansão da educação superior do país na modalidade EaD, alcançando em 2008 o percentual 33,1% do total de ingressos e de 28,2% do total de matrículas no Brasil. Entretanto, tem o seu encerramento abrupto por ações do Ministério da Educação (MEC) e do Ministério Público Federal (MPF) do Tocantins, os quais constataram sérias irregularidades no seu funcionamento. Aparentemente, a parceria se mostrava como uma PPP nos moldes

recentes da reforma neoliberal, no entanto, os estudos evidenciam que a mesma não se constitui efetivamente uma Parceria Público-Privada, em razão de que desrespeita a legislação específica para o estabelecimento das PPPs, como a Lei nº 9.637/98, que trata das Organizações Sociais (OS). Desrespeita o Art. 26 do Decreto nº 5.622/2005, que estabelece que parcerias poderiam ser feitas entre instituições credenciadas pelo MEC, e desrespeita o Art. 206, inciso IV, da Constituição Federal de 1988, ao cobrar mensalidade em instituição pública. Com isto, fica constatado que, na realidade, a parceria UNITINS/EADCON atendia a interesses capitalistas que ofereciam um serviço educacional privado com uso da estrutura pública e fornecendo uma formação em massa, nos moldes do mercado, flexibilizada, aligeirada e sem a qualidade necessária, segundo consta na Nota Técnica nº 37/2008 da Secretaria de Educação a Distância (SEED) do MEC.

Palavras-Chave: Parceria Público-Privada; Expansão da Educação Superior; Educação a Distância.

ABSTRACT

This study aims to analyze the expansion of higher education in the form of Distance Education (DE) in the state of Tocantins through partnership between Continuing Education Ltda (EDUCON) and Foundation University of Tocantins (UNITINS) in the period 2000 to 2009. The premise that guides this study is based on the understanding that the relationship established between EADCON and UNITINS for the expansion of higher education in the distance mode is configured as a Public Private Partnership (PPP) according to the principles advocated by the reform of the Brazilian State. The discussion of this theme is the background of the structural changes that capitalist society has been going through in recent years, caused by globalization, productive restructuring and the adoption of the ideals of neoliberalism that guided the reform of the Brazilian state. In this context, knowledge has assumed greater centrality as a condition for countries to enter the globalized world, which has required a higher level of qualification of people, especially with regard to their education at the college level. This view is taken by multilateral agencies like the World Bank, UNESCO, ECLAC which encourage the use of distance education as an expansion strategy for higher education. In this context of strong demands, UNITINS in state public university status, conducts partnership with EDUCON to offer degrees in Tocantins through distance education in the "model" telepresence. As theoretical opted for the historical dialectic materialism as methodological procedures were used, the literature review and documentary analysis of primary and secondary sources. The study concludes that this partnership, the numerical point of view, becomes one of the major policies of expansion of higher education in the country in distance education mode, reaching in 2008 the percentage 33.1% of total income and 28.2% of total enrollment. However, it has its abrupt closure by actions of the Ministry of Education (MEC) and the Federal Public Ministry (MPF) of Tocantins, which found serious irregularities in its operation. Apparently, the partnership was shown as a PPP in recent molds of neoliberal reform, however, studies show that it does not actually constitute a Public Private Partnership on the grounds that disrespects the specific legislation for the establishment of PPPs as Law No. 9.637 / 98, which deals with Social Organizations (OS). Disrespects the Art. 26 of Decree 5,622 / 2005 establishing partnerships that could be made between institutions accredited by MEC and violates Art. 206, item IV of the 1988 Constitution by

charging tuition at a public institution. With this, it is found that, in reality, UNITINS / EADCON partnership met the capital interests offering a private educational service using public infrastructure and providing a mass formation, controlled by the market, flexible, lightened and without the quality required under contained in the Technical Note 37/2008 of the Distance Education Department (SEED) of the MEC.

Keywords: Public-Private Partnership; Expansion of Higher Education; Distance Education.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	21
CAPÍTULO 1 – MUDANÇAS ESTRUTURAIS, REFORMA DO ESTADO E A INSTITUIÇÃO DAS PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS (PPS)	45
1.1 A tríade globalização, reestruturação produtiva e neoliberalismo: contextualizando o debate	46
1.2 Reforma do Estado brasileiro e suas relações com o processo de publicização	66
1.3 As parcerias público-privadas: das primeiras normatizações à sua reconfiguração com a reforma do Estado	82
CAPÍTULO 2– A CENTRALIDADE DO CONHECIMENTO: a EAD como estratégia de expansão da educação superior	101
2.1 Conhecimento e competitividade: novas demandas globais para a educação superior	101
2.2 As diretrizes dos Organismos Multilaterais: a ênfase na modalidade a distância como estratégia de expansão	119
2.3 A regulação da EaD no Brasil no período pós-LDB	136
CAPÍTULO 3– A DUPLA EVOLUÇÃO DA EDUCAÇÃO A DISTÂNCIA: a mediação tecnológica e a trajetória para o setor privado	162
3.1 Evolução da EaD e sua relação com as TICs	163
3.2 A importância da interatividade no processo educativo via EaD	175
3.3 A evolução da EaD e sua utilização como estratégia de expansão do ensino superior privado	184
CAPÍTULO 4– O ESTADO DO TOCANTINS E A PARCERIA ENTRE A EADCON E A UNITINS PARA A EXPANSÃO DA EDUCAÇÃO SUPERIOR A DISTÂNCIA: entre o erro da política e a política do erro	208
4.1 Contextualizando o estado do Tocantins e suas demandas educacionais	209

4.2	A criação da UNITINS e as transformações ocorridas em sua natureza jurídica.....	215
4.3	Institucionalização da parceria entre a EADCON e a UNITINS: entre uma política educacional efetiva e a reprodução dos interesses capitalistas.....	227
4.4	Os pareceres oficiais (MEC, MPF, MPC/TO) e o ocaso da parceria: o erro da política ou a política do erro?.....	235
4.1.1	Uma análise da parceria entre s EADCON e a UNITINS a partir das Notas Técnicas do MEC.....	242
	CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	272
	REFERÊNCIAS.....	283
	ANEXOS.....	306

INTRODUÇÃO

1. Contextualização do objeto de pesquisa

Uma das características mais marcantes da sociedade atual se relaciona com a intensidade e a densidade das mudanças ocorridas na contemporaneidade. Relaciona-se a intensidade com a quantidade em razão de que é correto afirmar que são inúmeras as mudanças operadas no seio da sociedade contemporânea.

Neste sentido, esta pesquisa sobre a expansão da educação superior pela modalidade EaD através da parceria entre a EADCON e a UNITINS se encontra inserida no contexto destas grandes mudanças operadas no campo educacional brasileiro no último quartel do século passado, cujos desdobramentos se refletem nos dias atuais, causando impactos significativos, tanto em abrangência territorial quanto na profundidade dos seus efeitos.

Dentre os fatores que foram determinantes para as mudanças estruturais na sociedade atual destacamos a globalização, o neoliberalismo e a reestruturação produtiva. Convém que seja destacado que, apesar da nominação de cada uma destas mudanças estruturais, as mesmas se entrelaçam em reciprocidade, formando um todo estruturado em muitos aspectos.

No que se refere à globalização, autores como Schaff (1995), Castells (1999), Jameson (2001) e Ianni (2003) ajudam na elucidação desta temática e afirmam sobre a irreversibilidade deste processo e a existência de “globalizações” ou vários níveis de globalização na sociedade atual, as quais coexistem e se entrelaçam, constituindo um todo estruturado. Apesar de não ser um fenômeno novo, na atualidade a globalização é reestruturada tendo em vista o desenvolvimento das tecnologias da comunicação e da informação.

Neste sentido, constata-se o entrecruzamento entre globalização e o desenvolvimento das novas tecnologias (NTICs), o que vem recebendo denominações como revolução informacional ou segunda revolução técnico-industrial (SCHAFF, 1995) ou revolução do aspecto tecnológico da globalização (JAMESON, 2001).

Uma das implicações desse desenvolvimento científico é que o mesmo traz consigo um caráter revolucionário de várias relações, as quais se desdobram

também em nova economia em escala global (CASTELLS, 1999) em razão de sua densidade e múltiplas determinações, incluindo aqui uma gama de decisões políticas objetivamente repletas de intencionalidades (SANTOS, 2002), até porque existe uma relação intrínseca entre o desenvolvimento comunicacional e sua transformação em mercadoria em escala mundial (JAMESON, 2001).

Esse entrelaçamento entre globalização e economia conduz à análise das ideias neoliberais como um fenômeno determinante e determinado na medida em que “[...] o capitalismo global o é não somente por ser global, mas acima de tudo por ser capitalista. [...] a globalização é o resultado e não a causa.” (WOOD, 2014, p. 18). Tendo por base esses pressupostos, a sociedade contratual moderna baseada no poder interventor do Estado cede lugar para uma sociedade mais flexível fundada na crença do poder regulador do mercado, dando lugar à ideia de Estado mínimo.

O neoliberalismo surge como um conjunto de regras que visa por em prática ações para a reforma do Estado e suas políticas. Um Estado mínimo, porém, mais eficiente tendo como referência o mercado. Nesse sentido, o Estado é levado a assumir a função de regulador (árbitro), deixando para o mercado a função de interventor.

Nota-se a abrangência do neoliberalismo, o qual, além de ser uma mudança, também vai causando mudanças em caráter macro e micro, na medida em que rege as relações econômicas em todos os níveis e busca alcançar seus objetivos (ANDERSON, 1995), principalmente no que diz respeito à “diminuição” do Estado para as questões sociais e seu “aumento” para o setor privado, envolvendo neste processo os princípios do gerencialismo.

No campo da produção das mercadorias é consenso entre os estudiosos da temática, entre eles Harvey (2012) e Antunes (2007), que a microeletrônica modificou radicalmente as práticas produtivas, substituiu a mão de obra por equipamentos automatizados, como robôs e controle numérico, aumentou o conteúdo tecnológico dos produtos e introduziu uma trajetória inovadora. Essa nova trajetória é intensiva de conhecimento e requer o desenvolvimento de uma estrutura de natureza diferente do modelo taylorismo/fordista que gerava empregos diretos produzindo efeito multiplicador em uma ampla cadeia produtiva. A nova base material da produção cria as condições necessárias para que o processo de trabalho

se modifique e passe a exigir uma produção de conhecimento cada vez maior e mais rápida, mais flexível, atingindo todos os setores sociais.

Ainda há que se ressaltar a relação existente entre produção flexível ou reestruturação produtiva e globalização, na medida em que formam um todo estruturado, privilegiando a polivalência, as novas técnicas de gerência, a flexibilidade das relações de trabalho, bem como a flexibilização da educação, a qual, dentre outras questões, passa a ser mediatizada pelas novas tecnologias da comunicação.

As significativas redefinições da ordem econômica mundial através da reestruturação produtiva, reorganização do capitalismo, crise fiscal do Estado e do avanço técnico-científico e globalização vieram redimensionar o padrão da relação que o Estado capitalista mantinha até então. Essas transformações provocaram a inversão das concepções de Estado até então prevalecentes, ganhando espaço as teses com fundamentação neoliberal de defesa do mercado. Nesse cenário se estrutura uma reforma do Estado de fundo neoliberal, na qual ocorrem mudanças em níveis gerais que se desdobram em níveis particulares e singulares, sendo que uma das consequências mais densas destas mudanças estruturais ou de nível geral foi a determinação de uma agenda mundial, incidindo diretamente na necessidade da realização de profundas reformas no seio dos Estados nacionais.

Assim, a efetivação de reformas no Estado foi uma condição para a realização de várias modificações, as quais vão desde a promoção de abertura das fronteiras para a entrada do grande capital até a adoção de políticas focalizadas e a inserção do modelo gerencialista na condução dos serviços públicos, que trazem entre suas diretrizes o estabelecimento de parcerias, a privatização ou a publicização dos serviços não exclusivos do Estado. Neste sentido, é correto afirmar, tomando como base o pensamento de autores como Anderson (1995); Gowan (2003); Attali (2009); Harvey (2008), que são várias as estratégias e os movimentos utilizados pelo grande capital em busca de sua multiplicação, ao ponto de efetivar ações visando à satisfação de seus interesses pela cada vez mais crescente utilização do Estado.

Dessa forma, todos os Estados nacionais foram induzidos a efetuarem uma reforma com a finalidade de promover adequações às novas demandas advindas do capital transnacional. Este movimento do capital, para ser bem-

sucedido, opera modificação no lado aparente do Estado através das regulações, com destaque aqui para o processo regulatório da década de 1990 (FARIAS, 2001; AFONSO, 2001; BARROSO, 2005), segundo o qual o Estado exerce suas funções regulatórias, coercitivas e controladoras sem as quais o sistema capitalista teria mais dificuldade para se expandir.

No Brasil, é criado um aparato formal, o qual visa subsidiar as reformas com destaque aqui para o Plano Diretor da Reforma do Estado foi aprovado em 1995 no governo de Fernando Henrique Cardoso, bem como para a Emenda Constitucional nº 19, de 04 de junho de 1998, a qual “Modifica o regime e dispõe sobre princípios e normas da Administração Pública, servidores e agentes políticos, controle de despesas e finanças públicas e custeio de atividades a cargo do Distrito Federal, e dá outras providências. ”

Esse fundamento jurídico-político-ideológico procurava criar condições para a reconstrução da administração pública em bases modernas e racionais. Nesse sentido, a reforma do Estado passou a ser instrumento indispensável para consolidar a estabilização e assegurar o crescimento sustentado da economia. Baseia-se em modelos e práticas gerenciais, tendo como objetivo de fundo a reforma institucional para superar a crise do Estado por meio de sua reconstrução e utilizando um conjunto de reformas nas áreas fiscal, política e de gestão administrativa do Estado. Essas diretrizes estão delineadas no Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado. Para Pereira (1997), a reforma do Estado no Brasil traz consigo os princípios do aumento da governança e da governabilidade, da desregulação e da circunscrição do papel do Estado pela publicização, terceirização e privatização. Nesses moldes, tornava-se necessário adotar novas formas de gestão do aparato público, mais compatíveis com os avanços tecnológicos, mais ágeis, descentralizadas, mais voltadas para o controle de resultado.

Para a reafirmação do modelo de gestão gerencial que deve servir de base para orientar a reforma do Estado em nível mundial, as agências multilaterais como o BM, a ONU e a UNESCO, dentre outras, postulam através de seus intelectuais orgânicos diretrizes que devem ser seguidas principalmente pelos países em desenvolvimento, como os princípios da Nova Gestão Pública, “[...] pautada por uma lógica economicista [...]” (DOURADO, 2004, p. 69). Neste sentido, são inseridos em uma lógica recente de reestruturação capitalista, a qual segue em

busca “[...] da eficiência e da produtividade que levou os responsáveis pela administração pública a buscarem, na iniciativa privada, uma nova forma de organização e gestão para os serviços públicos” (CASTRO, 2008, p. 390).

Essa visão gerencialista privilegia diminuição e controle do investimento público, relações nos moldes da produção flexível ou reestruturação produtiva, aumento da eficiência, desconcentração, maior preocupação com o resultado em vez do processo, a implantação de políticas sociais focalizadas e descentralizadas no contexto do desmonte do Estado. Também se caracteriza pela diminuição do Estado na área dos direitos sociais e abertura do mesmo para o capital através do processo de privatização e publicização dos serviços não exclusivos do Estado, com destaque aqui para a existência de Organização Social (OS) e Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIP), as quais poderiam celebrar Parceria Público-Privada (PPP) na perspectiva da oferta de serviços não exclusivos com o formato de subcontratação, concessão, terceirização, delegação ou a própria PPP. (PEREIRA, 1998, 2005; BRASIL, 1995; PEREIRA e SPINK, 2005; GUIMARÃES, 2012). Esta dinâmica de reestruturação envolvendo o Estado explicita as lutas no seio do mesmo entre as classes ou fragmentos de classe que compõem o Estado (POULANTZAS, 2000).

Destaca-se que um dos desdobramentos destas mudanças estruturais e das reformas realizadas no seio do Estado se relaciona com a centralidade que o conhecimento vem ocupando diante da atual configuração mundial, a qual presenciou o crescimento cada vez maior da busca pela educação em seus vários níveis, com especial atenção nesta pesquisa para a educação superior através da EaD e a necessidade premente de sua expansão devido à grande demanda historicamente acumulada, como é o caso do Brasil.

Neste sentido, é correto afirmar a importância que o conhecimento ocupa atualmente, tanto pelo fato de sua capacidade criadora de inovações científicas bem como tornando-se mercado (SOUSA, 2004), sendo que esses dois fatos operam conjuntamente mudanças na educação formal, a qual teve que se revestir de outras configurações e funções sociais na tentativa de atender às demandas que lhes foram apresentadas dentro de uma sociedade marcada cada vez mais por ser complexa, dinâmica e mutável.

Segundo Castells (1999), a informação e o conhecimento são e sempre foram centrais para definir o destino de uma sociedade em vários aspectos. Neste sentido, Bernheim e Chauí (2008) destacam que na sociedade atual o capital intelectual ou o conhecimento tem se tornado o principal patrimônio das empresas, dada a sua centralidade.

Este fato repercute diretamente nos sistemas educacionais, os quais passam a ter demandas cada vez maiores por educação. Um dos desdobramentos deste processo foi também caracterizado pela busca de estratégias variadas para o atendimento destas demandas educacionais. Neste sentido, os organismos multilaterais como o BM, a UNESCO e a CEPAL passaram a incentivar a utilização cada vez mais crescente da modalidade de educação a distância como alternativa viável para a expansão da educação superior.

Neste sentido, o Banco Mundial (2000) lança o documento intitulado *Higher Education in Developing Countries: Peril and Promise*, e lança também outro documento intitulado *Higher Education in Brazil: Challenges and Options* (BANCO MUNDIAL, 2002). Estes documentos, dentre outras questões, falam da importância da educação para o desenvolvimento econômico dos países. Esta perspectiva da Teoria do Capital Humano (TCH) proposta por Schultz se relaciona diretamente com a expansão da educação superior, cujo desdobramento implicaria posteriormente, inclusive na utilização da modalidade EaD como estratégia principal.

Nesta busca por formação em nível superior, o Brasil apresenta alta demanda e conseqüente baixo índice de sua população com educação superior. Em acordo com a Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE, 2014), o Brasil apresenta apenas 13% de adultos entre 25 a 64 anos (25.740.000 pessoas) com educação superior, enquanto a média dos países da OCDE é 32,6%.

Os dados evidenciam a necessidade de o Brasil investir cada vez mais em educação superior como forma de responder às demandas da globalização e da reestruturação produtiva. Esse fato também se desdobra pela existência de relação efetiva entre a competitividade e as demandas mundiais para a educação superior, dada a importância da mesma neste processo.

As mudanças estruturais e seu entrelaçamento com a importância do conhecimento têm como um dos seus eixos centrais a educação formal e sua relação com a expansão da educação superior, inclusive com a inserção da mesma

como objeto de regulação pela Organização Mundial do Comércio (OMC), o que reafirma que a educação, além de produzir para o mercado, ela também é constituída como mercado. (SANTOS, 2004).

A regulamentação da educação como serviço proposta pela OMC reflete também o pensamento dos organismos multilaterais, os quais defendem a utilização da EaD como estratégia de expansão da educação superior, até porque, em acordo com Castells (1999), o que articula o sistema global é uma rede fundamentada nas NTICs.

Vários documentos foram produzidos pelos organismos multilaterais incentivando a utilização da EaD como estratégia de expansão. Nesse sentido, de acordo com Castro (2005), fica evidente o protagonismo da UNESCO na realização de seus diagnósticos e prospecções que fundamentam as decisões sobre as formas de educação e ciência. É nesta lógica que a UNESCO produz o *Documento de Política para el cambio y el desarrollo en la educación Superior* (UNESCO, 1995), reafirmando as relações existentes entre conhecimento e educação superior mediada pela EaD. Também é da autoria da UNESCO e da CEPAL (1995) o documento intitulado *Educación e Conhecimento: eixo da transformação produtiva com equidade* (1995), o qual defende a adoção de programas de formação em serviço através da EaD como forma de se obter a titulação. Em 1998 a UNESCO defende a produção de políticas e estratégias para expansão do conhecimento fundamentado também nas novas tecnologias e em 2003 a UNESCO financia a produção do conhecido Relatório Delors, o qual afirma que, para a formação em serviço, “[...] as técnicas de ensino a distância podem ser fonte de economia [...]” (UNESCO, 2003, p. 160).

Destacam-se dentro do protagonismo da UNESCO neste processo de incentivo à expansão da educação superior e de uso da educação a distância como estratégia para a sua realização as Conferências Mundiais sobre Educação Superior (CMES) nos anos de 1998 e 2009.

De acordo com a primeira Declaração Mundial Sobre Educação Superior (UNESCO, 1998), a educação superior e a pesquisa são elementos indispensáveis, os quais contribuem para o desenvolvimento econômico e sociocultural dos indivíduos e das nações. Neste documento da UNESCO (2008) citado acima, aparece a palavra “tecnologia” por 140 vezes, sendo que o documento defende a flexibilidade proporcionada pela EaD como forma de efetivar mudanças na educação

superior, inclusive no atendimento à demanda por este nível de ensino através da instalação de universidades abertas e de *campi* virtuais pertencentes ao setor privado

A segunda Conferência Mundial sobre a Educação Superior realizada em 2009 em Paris reafirma a importância da educação superior para a superação de vários desafios postos na atualidade, inclusive o da formação ao longo da vida, incentivando também a utilização da EaD como estratégia de expansão da educação superior na medida em que a mesma oferece oportunidade de ampliação do acesso à educação.

No mesmo raciocínio, a CEPAL (2014) incentiva a implementação de políticas de Estado contemplando o uso efetivo das novas tecnologias da comunicação nos processos educativos.

O Banco Mundial reafirma também sua posição economicista no documento *Prioridades y Estratégias para La Educación* (BANCO MUNDIAL, 1996), ao afirmar que os programas de EaD são os mais eficazes em razão dos baixos custos. A esse respeito, Cabral Neto e Castro (2011, p. 20) afirmam que o BM orienta o uso de “[...] práticas mais eficientes para o capital físico e humano, e a inclusão urgente das novas tecnologias [...]”, mesmo admitindo que o setor privado teria problemas em efetivar programas de qualidade.

Nessa mesma tônica, segue o Banco Mundial (2000) em documento intitulado *Higher Education in Developing Countries: Peril and Promise*, o qual afirma que, na economia atual, o conhecimento supera o capital físico, afirmando também que a EaD apresenta grande potencial de contribuição para o desenvolvimento mundial na medida em que se apresenta como canal educativo.

Há outro documento do Banco Mundial (2002) intitulado *Higher Education in Brazil: Challenges and Options*. Este documento recomenda que o Brasil veja o exemplo de outros países e utilize em sua expansão universitária a EaD como estratégia, inclusive dando ênfase ao ensino sem utilizar pesquisa em seus programas.

Todo esse contexto mundial das novas tecnologias associado à grande pressão das demandas nacionais por formação em nível superior causadas por um déficit histórico impelia a uma tomada de decisão em relação à regulação nacional que possibilitasse a existência de educação superior pela EaD.

No Brasil, os marcos normativos para a regularização da educação a distância podem ser encontrados na promulgação da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional 9.394/96, que em seu artigo 80 normatizou que “[...] o poder público incentivará o desenvolvimento e a veiculação de ensino a distância em todos os níveis e modalidades.” (BRASIL, 1996). Essa abertura legal possibilitou o surgimento de experiências associando educação superior e EaD, mesmo sem que houvesse uma regulamentação desta modalidade educativa. Esse vácuo legal favoreceu a proliferação de muitos cursos pelo país sem o acompanhamento devido.

O processo regulatório da EAD foi se efetivando com a aprovação de legislação específica, dentre as quais merece destaque a aprovação do Decreto nº 5.622, de 19 de dezembro de 2005, que é considerado o marco da regulação da educação superior para a EaD, posto que regulamenta o art. 80 da Lei nº 9.394/96. Dentre outras questões importantes, este decreto trata do credenciamento de cursos, com destaque também para a existência de momentos presenciais.

Outros documentos regulatórios que merecem destaque são as Portarias Normativas nº 1 e 2, de 10 de janeiro de 2007, que, respectivamente, trata sobre o calendário do Ciclo Avaliativo do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (SINAES) para o triênio 2007/2009 e regulamenta a avaliação no processo dos cursos da modalidade EaD, enfatizando a avaliação nos polos de apoio presencial.

Ressalta-se que em 2007 o MEC aprovou os Referenciais de Qualidade para a Educação Superior a Distância (BRASIL, 2007), os quais reafirmam o processo regulatório e estabelece orientações que objetivam garantir qualidade nos cursos superiores ministrados através da EaD, incluindo-se a manutenção de momentos presenciais e a utilização de tecnologias com alto poder de interatividade, a existência de laboratórios, bibliotecas e computadores conectados à internet nos polos de apoio presencial a serem usados pelos estudantes, dentre outros.

Concomitantemente à evolução do processo de regulamentação da EaD, constatou-se também a evolução das mídias ou interfaces usadas como meio tecnológico na modalidade EaD, bem como constatou-se o crescimento das matrículas no setor privado – o que refletia o grau de concorrência entre as universidades.

Sobre a evolução das interfaces utilizadas em EaD, destaca-se que a mesma potencializou ainda mais a busca pela qualidade na oferta dos cursos em razão do desenvolvimento considerável de interatividade entre todos os envolvidos no processo educativo. A utilização de computadores conectados à internet foi um divisor de águas nesta modalidade, ocasionando o surgimento de uma nova geração de interfaces utilizadas na EaD, que inclusive foi chamada de educação online (SILVA, 2006; SILVA e SANTOS, 2006), possibilitando comunicação em tempo real, a qual foi denominada de interação/interatividade “todos-todos” (BELLONI, 2003; SILVA, 2010; LÉVY, 1999; SILVA, 2002; ARAÚJO, 2008).

A evolução do marco regulatório associado à evolução das tecnologias e ao crescimento do setor privado na modalidade EaD criou um cenário que exigiria uma constante atualização das instituições que ofereciam graduação através desta modalidade.

Nesse contexto é que se insere esta pesquisa, a qual analisa a trajetória da política de expansão pela EaD no estado do Tocantins através da parceria entre a EADCON e a UNITINS. O período que durou esta parceria, de 2000 a 2009, está inserido nesse contexto de muitas mudanças em nível mundial e em nível local.

2. Delimitando o objeto de estudo

As mudanças estruturais em nível mundial e nacional, bem como a necessidade de expandir a educação superior em todo o Estado de Tocantins, foram determinantes para que o governo do Estado à época buscasse estratégias para aumentar a cobertura nesse nível de ensino, o qual apresentava em 2000, segundo a Gerência do Censo Escolar da Secretaria de Educação do Tocantins (SEDUC), um quadro em que, de um total de 2.417 funções docentes, apenas 1.035 (42%) possuíam licenciatura. Segundo Censo¹ 2000 do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), o Tocantins possuía nesse ano 11.157.098 habitantes, dos quais apenas 9.133 (0,8% da população) estavam matriculados na educação superior, de acordo com a Sinopse Estatística da Educação Superior 2000, do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP, 2000).

¹Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/censo2000/tabelagrandes_regioes211.shtm>.

Uma forma encontrada para atender a esta grande demanda foi firmar uma parceria público-privada nos moldes permitidos pela reforma do Estado e utilizando para isso a modalidade da educação a distância. Dessa forma foi firmada uma parceria entre uma instituição privada, a Educação Continuada Ltda (EDUCON²) e a Fundação Universidade do Tocantins (UNITINS), que é uma universidade pública estadual.

Em poucos anos a parceria ultrapassou as fronteiras do Tocantins e se estabeleceu em todo território nacional, com projeção de atendimento a brasileiros residentes fora do país. Tornou-se então uma das maiores redes de educação superior do país e por vezes chegou a ocupar a liderança nacional com mais de cem mil estudantes matriculados, dando a impressão de robustez e normalidade.

Neste sentido, o objeto de estudo desta pesquisa está delimitado na expansão da educação superior no estado do Tocantins no período de 2000 a 2009 pela modalidade EaD efetivada na parceria entre a EADCON e a UNITINS. Este período de tempo se justifica em razão de que o mesmo marca a duração da referida parceria para promoção da expansão da educação superior no estado do Tocantins, a qual se expandiu para todo o país de forma rápida.

Pode-se afirmar que também foi célere o encerramento da parceria decretado pelo MEC em 2009 e pelo MPF, trazendo sérias consequências a todos os envolvidos neste processo que já havia se estabelecido em nível nacional.

Destaca-se que a EDUCON é pessoa jurídica de direito privado, constituída como sociedade comercial, a qual em 2007 mudou o nome de fantasia para EADCON. Em razão desta mudança no nome de fantasia, adotar-se-á neste estudo o nome EADCON por se tratar da última nomenclatura. Por sua vez, a UNITINS é uma universidade pública estadual existente no Tocantins, criada em 1990 e figurou até 2003 como a única universidade pública no Estado.

Várias razões motivaram esta pesquisa. A primeira delas está relacionada ao fato de que sou egresso da UNITINS, na qual me graduei em 2000 como licenciado em Pedagogia. À época, estive envolvido com política estudantil como

²EDUCON é o nome de fantasia ou comercial, o qual seria mudado posteriormente para EADCON. Daí, EDUCON e EADCON são nomes diferentes para a mesma empresa.

presidente do Centro Acadêmico e participei de vários movimentos em favor da qualidade e gratuidade da educação superior no Tocantins.

Naquele contexto de adoção de medidas neoliberais, o estado do Tocantins tentou por várias vezes privatizar a educação superior independentemente de qual fosse o grupo político estabelecido no poder. Esse processo privatista se deu de várias formas, as quais começaram em 1996 com cobrança de mensalidade dos alunos ingressantes, mesmo sendo a UNITINS uma universidade estadual, o que entende-se não ser legal. Convém que seja destacado que não havia universidade federal no Tocantins, a qual só foi criada em 2003, com muita pressão da sociedade civil organizada, encabeçada pelos estudantes da UNITINS.

O ápice das tensões entre governantes e estudantes tocantinenses ocorreu nos anos de 1999 e 2000. Ressalta-se que até 1999 existiam 10 *campi* da UNITINS em todo o Estado nas cidades de Arraias, Palmas, Miracema, Paraíso, Gurupi, Guaraí, Colinas, Araguaína e Tocantinópolis, mas nesse ano o governo estadual pôs em prática um plano de fechamento de alguns *campi* e centralização dos cursos em cidades maiores com a intenção de privatizar.

Este processo de “diminuição” da UNITINS implicaria em fechamento dos *campi* ou entrega dos mesmos para que os municípios assumissem a educação superior através de fundações. Como resultado deste processo, o governo do Estado conseguiu desvincular da UNITINS os *campi* de Colinas, Guaraí e Paraíso. Os *campi* de Tocantinópolis e Arraias também deveriam ser desvinculados, mas os municípios não puderam assumir a educação superior. Assim, os mesmos foram destinados ao fechamento com a inexistência de novas entradas de estudantes.

Em 2000 os governantes aprovam a Lei nº 1.126, de 1º de fevereiro de 2000, a qual Reestrutura a Fundação Universidade do Tocantins e adota outras providências. Esta legislação desobrigava o estado do Tocantins a manter financeiramente sua única universidade pública estadual, a qual já deixara de ser gratuita desde 1996. A aprovação desta lei desencadeou grande revolta por parte dos estudantes da UNITINS e da sociedade civil, os quais se organizaram e criaram o “Movimento SOS UNITINS” reivindicando nova legislação estadual que tornasse gratuita a educação superior a partir de 2000 e que constasse nessa nova legislação a obrigatoriedade de o estado do Tocantins fazer a dotação de verbas para a educação superior.

Neste sentido, após intensa movimentação por mais de 3 (três) meses por parte dos integrantes do “Movimento SOS UNITINS” com greve de fome, bloqueio de estradas e passeatas o governo voltou atrás em suas decisões e atendeu ao pedido dos estudantes e da sociedade civil promulgando a Lei nº 1.160, de 19 de junho de 2000, a qual tornava gratuita a mensalidade a partir daquela data, dotava orçamento para a UNITINS e desencadeava processo para a criação da Universidade Federal do Tocantins.

A segunda motivação é que esta pesquisa de doutorado é uma continuidade temática dos estudos começados no mestrado sobre um dos cursos ofertados nesta parceria entre a EDUCON e a UNITINS. À época, a pesquisa versava sobre elementos que envolviam o Curso Normal Superior e a trilogia política educacional, formação de professoras(es) e educação a distância. A pesquisa foi concluída em 2008 e já apontava algumas fragilidades desta relacionadas aos aspectos neoliberais desta política educacional como de focalização, minimalismo da formação além da utilização de uma mídia ou modelo de EaD já ultrapassado para a ministração das aulas. Mas mesmo com esses indicativos, via-se no cotidiano essa parceria alçando voo cada vez mais alto, posto que 2008 foi o ápice das matrículas desta parceria. Certamente que o voo alto também poderia apontar para uma queda maior – o que não demorou a acontecer.

A terceira motivação diz respeito à minha atuação profissional na condição de professor da Universidade Federal do Tocantins (UFT), na cidade de Tocantinópolis, no curso de Pedagogia. Essa inserção profissional me envolve diretamente com as temáticas relacionadas à formação docente, expansão da educação superior, modalidades educativas e políticas educacionais. Como a parceria ocorreu no estado do Tocantins, convivia-se com todo tipo de questões que essa realidade apresentava.

A quarta motivação deste estudo se relaciona com várias indagações que tenho sobre os fundamentos da parceria e os elementos jurídico-institucionais que constituíram sua existência, os elementos pedagógico-metodológicos relacionados ao tipo de EaD ofertada, além dos motivos reais que determinaram o encerramento da parceria em uma época em que, aparentemente, a mesma funcionava regularmente.

Defende-se nesta pesquisa o pressuposto de tese de que a política de expansão da educação superior no Tocantins, entre os anos de 2000 e 2009, efetivada na parceria entre a EADCON e a UNITINS através da modalidade EaD em sua essência não se efetivou nos moldes de uma PPP defendida por alguns preceitos neoliberais, que instituíam as PPPs por meio do modelo de OS ou de OSCIP. Essas Organizações estão inseridas no princípio da publicização dos serviços não-exclusivos do Estado e viabilizado no escopo das reformas estruturais do Estado efetuadas no Brasil no final do século passado.

Diante disto, foram colocadas as seguintes questões norteadoras:

- a) De que forma as mudanças estruturais da atual sociedade capitalista tem influenciado as políticas para a educação superior?
- b) Em que medida a nova configuração das parcerias público-privadas proveniente da reforma do Estado repercutiu nas políticas de expansão da educação superior?
- c) De que forma o “modelo” de educação a distância adotado pela parceria EADCON/UNITINS tem contribuído para a expansão da educação superior no Tocantins?
- d) A parceria EADCON/UNITINS se configura de acordo com os princípios estabelecidos pela lei da OS ou da OSCIP constante no processo de reforma do Estado?

3. Objetivos

3.1 Objetivo Geral

O objetivo geral desta pesquisa é analisar a política de expansão da educação superior a distância, implementada no estado do Tocantins tendo como referência a parceria público-privada estabelecida entre a EADCON e a UNITINS, no período de 2000 a 2009.

3.2 Objetivos específicos

- a) Analisar como as mudanças estruturais da atual sociedade capitalista influenciaram as políticas para a educação superior;
- b) Investigar a configuração assumida pelas parcerias público-privadas provenientes da reforma do Estado e sua repercussão para as políticas de expansão da educação superior;
- c) Analisar as características assumidas pela parceria EADCON/UNITNS ante o processo reformista da publicização dos serviços não-exclusivos do Estado;
- d) Analisar de que maneira o “modelo” de educação a distância adotado pela parceria EADCON/UNITINS contribuiu para a expansão da educação superior no Tocantins;

4. Referencial teórico e procedimentos metodológicos

Para chegar-se aos objetivos propostos foi necessário percorrer um caminho metodológico. A este respeito, Minayo (2008, p. 22) afirma que a abrangência da metodologia deve incluir “[...] as concepções teóricas de abordagem, o conjunto de técnicas que possibilitam a apreensão da realidade e também o potencial criativo do pesquisador. “

Nesta perspectiva, busca-se estudar este objeto sob o olhar da concepção teórica materialista dialética em razão da propriedade de algumas categorias de análise desta concepção serem elucidativas para esta pesquisa.

A este respeito, concorda-se com Lukács (1979, p. 28), o qual afirma que as categorias são “[...] formas de ser, determinações da existência”, as quais se apresentam interligadas em fenômenos complexos. Assim, tendo como fundamento as categorias do método materialista dialético, pretende-se abordar o objeto de pesquisa pela análise das categorias da totalidade, da contradição e das mediações, ressaltando-se que o fenômeno estudado faz parte de um todo estruturado cuja relação entre as partes e o todo precisa ser desvelada a fim de que sejam estabelecidas as referidas mediações.

Entende-se que as categorias perpassam entre si no objeto estudado, sendo o resultado de múltiplas determinações, considerando-se os aspectos mais abrangentes até seus aspectos mais particulares. Desta forma, a pesquisa pretende

refazer esta trajetória a partir de fenômenos mais complexos como o entrelaçamento entre a globalização, o neoliberalismo, a reestruturação produtiva, a centralidade do conhecimento, as regulações, o estabelecimento de PPP e a evolução da EaD na educação superior a fim de estabelecer as relações que pautaram o processo de expansão deste nível de educação no estado do Tocantins através da parceria entre a EADCON e a UNITINS.

Neste sentido, o ponto de partida é o fenômeno externo, o real e suas teias e não a ideia, posto que esta averiguação tem como fundamento a crítica comparativa dos fatos e não das ideias simplesmente. (MARX, 2004, p.16-19). Assim, a opção pela concepção teórica de abordagem está posta no compromisso em descrever a trajetória da concretude existente no processo histórico, em oposição a abstrações falaciosas. Também merece destaque um compromisso com a práxis humana e sua potencialidade de intervenções significativas nas relações sociais através do trabalho comprometido com a vida social.

Este movimento, em acordo com Frigotto (1995, p. 17-18), se constitui em um

[...] esforço para ir à raiz das determinações múltiplas e diversas (nem todas igualmente importantes) que constituem determinado fenômeno. Apreender as determinações do núcleo fundamental de um fenômeno, sem o que este fenômeno não se constituiria, é o exercício por excelência da teorização histórica de ascender do empírico – contextualizado, particularizado e, de início, para o pensamento, caótico – ao concreto pensado ou conhecimento. Conhecimento que, por ser histórico e complexo e por limites do sujeito que conhece, é sempre relativo.

Esse caminho metodológico busca transformar o real imediato em objeto de análise através de um processo de abstração, o qual pretende explicitar o real imediato em forma de concreto pensado, posto que este último é síntese de múltiplas determinações concentradas em si como resultado e não como ponto de partida.

Esse percurso implica partir-se do real aparente e, através de uma exegese analítica das mediações abstratas, proceder-se a um novo olhar sobre as complexidades do concreto, as quais podem ser apreendidas através da abstração do pensamento.

Assim, entende-se que as dimensões de análise do objeto inicial, as quais formam o concreto pensado, uma vez apreendidas em totalidade concreta, sejam contrapostas pelas categorias de análise da dialética materialista.

Neste sentido, buscar-se-á uma apreensão do fenômeno em sua totalidade na medida em que o mesmo é composto de aparência e essência, além de ser interligado entre o todo e as partes, constituindo-se como uma autêntica “[...] trama de relações que ocorrem entre partes, forças e fenômenos de uma totalidade.” (CIAVATTA, 2001, p.131).

Sobre o entendimento da categoria totalidade, não significa exatamente todas as coisas, mas reafirma-se o pensamento de Kosik (1976, p. 35), o qual afirma que a totalidade significa “[...] a realidade como um todo estruturado, dialético, no qual ou do qual um fato qualquer (classe de fatos, conjuntos de fatos) pode vir a ser racionalmente compreendido.” A esse respeito, Marx (2004, p. 16) afirma que “[...] é mais fácil estudar um organismo como um todo [...].” Concorda-se com esta afirmativa, entendendo-se que existem muitas determinações que antecedem o estabelecimento do fenômeno.

Assim, sob o olhar das categorias de análise materialista dialética da totalidade envolvendo o todo e as partes, da contradição e da mediação, esta pesquisa também se fundamenta no pressuposto de que “[...] a sociedade atual não é um ser petrificado, mas um organismo capaz de mudar, constantemente submetido ao processo de modificação.” (MARX, 2004, p. 18). Neste sentido, tudo está exposto a este processo de constantes mudanças, sendo que é preciso entender como estas mudanças contribuíram para a formação do fenômeno como um todo e em suas partes.

Sobre a categoria da mediação, entende-se que os elementos interligados neste fenômeno pesquisado são estruturas sociais repletas de mediações compreensíveis na medida em que são possíveis de serem captadas. A categoria da mediação, neste sentido, é entendida como uma sucessão de fatos interligados ou mediatizados por outros diversos fatos repletos de intencionalidade humana, os quais contribuíram para a estruturação do todo. Neste sentido, tanto os elementos imediatos quanto os mediatos envolvidos no objeto pesquisado fazem parte das mediações.

Estes elementos de mediação vão desde o contexto sócio-político-cultural até as tecnologias utilizadas e no cotidiano do fazer pedagógico existente no objeto de pesquisa. Isto se dá em razão das relações existentes entre o geral, o particular e o singular (FARIAS, 2001), as quais sustentam uma compreensão da realidade. Em suas mediações singulares, consegue-se captar a imediaticidade do fenômeno, o que está posto como ponto de partida. Por sua vez, os aspectos gerais ou universais descortinam as mediações internas, revelando suas leis, seu processo evolutivo conduzindo assim à totalidade em seus aspectos mais amplos, social e histórico, os quais não podem ser entendidos isoladamente, mas na tessitura de suas tramas. Esse processo de contraposição dialética entre os aspectos gerais e singulares conduzem ao concreto pensado, o resultado das múltiplas determinações ou totalidade concreta.

Desta forma, elegeram-se 3 (três) dimensões interpretativas principais, quais sejam: política de expansão da educação superior, Parceria Público-Privada e Educação a Distância.

A primeira dimensão relacionada à política de expansão da educação superior se constituiu como resultado de um processo mais amplo e complexo envolvendo as grandes mudanças estruturais pelas quais tem passado a sociedade atual, quais sejam: globalização, neoliberalismo e reestruturação produtiva. Essas mudanças exigiram da sociedade atual, como uma das suas características predominantes, a centralidade do conhecimento e a função que o mesmo tem na determinação das relações econômicas e sociais.

A segunda dimensão de análise relacionada ao estabelecimento de PPP se efetiva de maneira mais consistente a partir da reforma do Estado ocorrida no Brasil, principalmente na década de 1990, quando se estabelece o princípio da celebração das PPP como forma de transferência para o setor privado dos serviços não-exclusivos do Estado como educação, saúde, transporte, por exemplo. Este processo denominado de publicização dos serviços não-exclusivos em forma de PPP deveria ocorrer por meio da OS ou da OSCIP, as quais, dentre outras questões, receberiam subsídios estaduais para a oferta dos serviços.

A Educação a Distância é a terceira dimensão de análise e se relaciona com o desenvolvimento cada vez maior da interatividade possibilitado pelas NTICs, as quais criaram possibilidades cada vez mais efetivas de serem usadas como

estratégia de expansão da educação superior. As interfaces ou mídias que possibilitam a comunicação “todos-todos” tem se mostrado a melhor em relação à grande interação que a mesma possibilita pela conexão da internet. Essa questão incide diretamente no alcance de padrões de qualidade estabelecidos pelo MEC através de regulamentação própria, além da existência de polos de apoio presencial com infraestrutura, laboratório e biblioteca para apoio ao estudante.

Entende-se que estas dimensões interpretativas são determinadas pela dimensão econômica, política, legal, técnica e científica, dentre outras, as quais implicam em mediações repletas de múltiplas determinações e de numerosas inter-relações (MARX, 1983) possíveis de serem captadas em sua totalidade.

Desta forma, entende-se que o objeto aqui pesquisado traz em si aspectos particulares interligados com aspectos amplos formando um todo estruturado, o que poderá ser refeito em sua trajetória revelando assim seus aspectos de essência e aparência.

O ato de refazer essa trajetória considera a centralidade do conhecimento e está associado às mudanças estruturais do modo de produção capitalista, principalmente no que diz respeito a globalização, neoliberalismo e reestruturação produtiva. Essa tríade causa desdobramentos nas adequações efetuadas pela reforma do Estado, sendo que o conhecimento científico, a universidade e todo o sistema educacional ganham cada vez mais importância, requerendo assim a implantação de políticas expansionistas da educação superior e a crescente utilização da modalidade a distância para o alcance de um número cada vez maior de estudantes à procura deste nível de educação.

Em relação às técnicas e instrumentos desta pesquisa, destaca-se a utilização de revisão bibliográfica e análise documental. Sobre a revisão bibliográfica, Oliveira (2007, p. 69) afirma que é o

Estudo direto em fontes científicas, sem precisar recorrer diretamente aos fatos/fenômenos da realidade empírica [...] o mais importante para quem faz a opção pela pesquisa bibliográfica é ter a certeza de que as fontes a serem pesquisadas já são reconhecidas do domínio científico [...].

Neste sentido, a revisão bibliográfica toma como fundamento a análise de livros, periódicos, ensaios, artigos científicos, dentre outros. Portanto, a revisão bibliográfica nesta pesquisa foi feita com o propósito de fundamentar o trabalho com

autores, legislação e documentos oficiais que estudam as reformas estruturais, a expansão da educação superior através da EaD, bem como o estabelecimento de parcerias entre o setor público e o privado. Dentre os autores utilizados nesta pesquisa, destacam-se aqui: Silva (2006), Segenreich e Castro (2012), Barroso (2005), Belloni (2003), Bernheim e Chauí (2008), Cabral Neto e Castro (2007, 2011), Cabrito (2002), Cabrito e Cerdeira (2015), Castells (1999), Farias (2001), Gentili (1995, 1996, 1998), Guimarães (2012), Harvey (2008, 2010, 2012), Ianni (2003), Jameson (2001), Levy (1999), Lukács (1978, 1979), Santos (2002, 2004), Sguissardi (2006), Schaff (1995), UNESCO (1998, 2003, 2009), Wahrlich (1984), Brasil (1998, 2005, 2006, 2007), Banco Mundial (1996, 2000, 2002), dentre outros.

Adiciona-se aqui que algumas produções científicas já foram realizadas tendo como objeto de estudo vários aspectos envolvendo a UNITINS. Destacam-se artigos científicos, reportagens televisivas, além de pesquisas de mestrado e doutorado. Fez-se mister recorrer a algumas destas produções na intenção de melhor fundamentar este trabalho com a opinião de quem já pesquisou a temática. Entende-se também que este fato demonstra o quanto o conhecimento é inacabado e se movimenta ascendentemente em forma de espiral. Assim, destacam-se aqui alguns autores que já produziram obras sobre a UNITINS, incluindo-se aqui teses e dissertações. Dentre os mesmos, pode-se destacar GOMES MORETZ-SOHN (2002), AIRES (2007), PEREIRA (2007), PINTO (2007), ARAÚJO (2008), ALMEIDA (2009), MAIA (2011), GOMES, SCHIER E MAGRO (S/D), dentre outros.

Sobre a pesquisa documental, foram analisadas algumas fontes primárias e fontes secundárias. A respeito das fontes primárias, parte-se do princípio de que esses documentos estão inalterados em razão de que ainda não foram explorados antes, o que vai requerer do pesquisador uma abordagem analítica cuidadosa a fim de conferir significados importantes para a construção de uma pesquisa. (FLORES, 1994).

Essa percepção acima é confirmada pela etimologia da palavra “*documentum*”, que advém do latim “*docere*”, a qual dá derivação à palavra “docente, ensino, lição, demonstração, uma declaração escrita para servir de prova ou demonstração.” (CUNHA, 1997)

Neste sentido, pesquisas realizadas a

[...] partir de documentos são importantes não porque respondem definitivamente a um problema, mas porque proporcionam melhor visão desse problema ou, então, hipóteses que conduzem à sua verificação por outros meios. (GIL, 1991, p. 53).

Entende-se que, apesar de se trabalhar com documentos ou fontes primárias, nem por isso os resultados são absolutos, cabendo outras visões e análises na medida em que o conhecimento não é peremptório.

De acordo com Helder (2006, p.1,2), “[...] a técnica documental vale-se de documentos originais, que ainda não receberam tratamento analítico por nenhum autor [...] é uma das técnicas para a pesquisa em ciências sociais e humanas. “ Este fato vai demandar mais cuidado na elaboração das análises em razão de que os documentos são inéditos, não tendo passado por uma análise científica anterior. Dentre estas fontes podem ser citados gravações, relatórios, revistas, reportagens, jornais, filmes, cartas, fotografias, dentre outros. (OLIVEIRA, 2007).

O caminho feito para se ter acesso aos documentos da parceria EADCON/UNITINS teve início na pró-reitoria de graduação da UNITINS situada na cidade de Palmas, distante 2.400 km (dois mil e quatrocentos quilômetros) de Natal (RN), local de onde residia. Na ocasião, aos 26 (vinte e seis) de agosto de 2015, levei pessoalmente um documento de apresentação fornecido pela Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN), na pessoa da Prof^a Dra. Alda Maria Duarte Araújo Castro, coordenadora do Programa de Pós-Graduação em Educação (PPGED) e minha orientadora. Levei também pessoalmente (e mandei simultaneamente à pró-reitoria com arquivo anexado) um requerimento por mim assinado solicitando acesso a algumas informações, como documentos constitutivos da UNITINS, número de alunos durante a parceria, dentre outros.

Como não obtive nenhuma resposta da solicitação feita à pró-reitoria de graduação da UNITINS, resolvi recorrer ao MPF em razão de que eu sabia da existência de vários processos movidos à época contra a UNITINS. Esta ida junto ao MPF revelou-se solucionadora em razão de que, após solicitação ao Desembargador, obtive acesso à documentação, inicialmente composta por 3.426 páginas, sobre as quais fiz uma seleção prévia, sendo que a referida documentação do MPF se encontrava de forma bem completa e organizada, constituindo assim fonte primária para subsidiar esta tese.

Portanto, a pesquisa documental teve como referência as fontes primárias, as quais foram emitidas pelos órgãos governamentais como o MEC e o MPF sobre a parceria, além de entender as documentações oriundas das próprias entidades aqui estudadas, incluindo o contrato celebrando a parceria entre a EADCON e a UNITINS. Mas a fonte principal, na qual estava contida a melhor documentação, foi o Processo Administrativo (PA) do MPF/TO nº 1.36.000.000999/2004-11, de 20 de setembro de 2004, o qual objetivou fazer uma verificação da regularidade do funcionamento dos cursos telepresenciais da UNITINS.

Analisou-se também documentação emitida pelo MEC, como a Nota Técnica nº 037/2008 do MEC, a qual sistematizava as irregularidades identificadas nas visitas in loco na UNITINS. Foi feita análise sobre a segunda Nota Técnica nº 17/2009/CGS/DRESEAD/SEED/MEC, datada de 25 de fevereiro de 2009, constante do Processo nº 23000.015907/2008-34, cujo assunto é Imposição de Medida Cautelar. Também foram analisados os contratos firmados entre a EADCON e a UNITINS, os quais fundamentavam a parceria.

Sobre as fontes documentais secundárias, foram analisados documentos nacionais e internacionais. Dentre os documentos internacionais, podem ser citados alguns, tais como: Banco Mundial (1996, 2000, 2002); UNESCO (2003, 2009), CEPAL (1995, 2014); OCDE (2014, 2015); OMC (1994, 1998).

Dentre as fontes secundárias nacionais utilizadas nesta pesquisa, podem ser citadas as seguintes: Brasil (1985, 1995, 1996, 1998, 1999, 2005, 2006, 2007, 2009); Estado do Tocantins (2000a, 2000b), dentre outras.

Neste sentido, reporto-me novamente à citação de Minayo (2008) utilizada para abrir esta parte metodológica na busca de que ocorra neste trabalho a última parte da citação, quando afirma que a metodologia deve incluir “[...] as concepções teóricas de abordagem, o conjunto de técnicas que possibilitam a apreensão da realidade e **também o potencial criativo do pesquisador.**” (MINAYO, 2008, p.22. Grifo nosso).

5. Estrutura da tese

Esta pesquisa está organizada, além da Introdução, em quatro capítulos. A introdução contextualiza o objeto de estudo e aborda as motivações que me conduziram na escolha desta temática como objeto de estudo, a delimitação do tema, as perguntas norteadoras da pesquisa, o objetivo geral e os específicos, as categorias de estudo, o método investigativo, além das técnicas de pesquisa até aqui utilizadas.

O primeiro capítulo, intitulado “Mudanças estruturais e reforma do Estado com foco na PPP”, analisa inicialmente as mudanças estruturais que ocorreram na sociedade contemporânea ocasionadas pelo processo de globalização, neoliberalismo e reestruturação produtiva e sua repercussão para os Estados nacionais. Analisa também a reforma do Estado brasileiro com ênfase na efetivação de PPP, cuja regulamentação está inserida em um contexto mais amplo de publicização dos serviços não-exclusivos do Estado.

O segundo capítulo, intitulado “A centralidade do conhecimento e as políticas para a educação superior: a EaD como estratégia de expansão”, discute a importância atribuída ao conhecimento na sociedade atual e a sua associação à Teoria do Capital Humano e reconhece que essa associação tem trazido novas demandas para educação superior que tem utilizado a EaD como forma de expandir esse nível de ensino. Essas recomendações recebem incentivo das agências multilaterais como o BM, a UNESCO e a CEPAL, o que tem induzido os países a adotarem essas orientações para as suas políticas educacionais. O capítulo trata ainda da normatização da EaD a partir da Lei de Diretrizes e Bases (LDB) nº 9394/96, produzindo vasta regulação sobre a modalidade.

O terceiro capítulo, denominado “A dupla evolução da educação a distância: na mediação tecnológica e na trajetória para o setor privado”, analisa o desenvolvimento histórico da EaD e a sua relação com a utilização de tecnologias da comunicação mais modernas que possibilitem alto grau de interatividade entre os envolvidos no processo educativo. Analisa-se também a utilização da modalidade EaD pelo setor privado no processo de expansão da educação superior. Neste ínterim, discute-se o conceito de interatividade e sua importância para o atendimento dos padrões estabelecidos pelo MEC na perspectiva de encontrar subsídios para a análise do modelo telepresencial utilizado pela parceria entre a EADCON a UNITINS.

O quarto capítulo, intitulado “O estado do Tocantins e a parceria entre a EADCON e a UNITINS para a expansão da educação superior a distância: entre o erro da política e a política do erro”, apresenta dados sobre a criação do estado do Tocantins e algumas de suas demandas no contexto educacional. Analisa-se inicialmente a criação da UNITINS em 1990 e as sucessivas alterações em sua natureza jurídica, as quais, pela contradição, podem ser vistas como tentativas de acerto ou a pertinácia na política do erro. Analisa ainda os documentos desde o início da parceria em 2000 até seu encerramento em 2009, quando da intervenção pelo MEC e pelo MPF. O percurso descrito vem repleto de aprendizagens as quais precisam ser pesquisadas em seus elementos de totalidade e contradição a fim de que nas políticas para oferta da educação superior sejam encontrados menos erros e mais acertos, contribuindo assim para efetivas políticas de expansão da educação superior.

Na sequência, têm-se as considerações finais nas quais serão apresentados os principais resultados advindos da pesquisa e que devem ser considerados como parte da construção de um conhecimento inacabado e em constante movimento.

CAPÍTULO 1

MUDANÇAS ESTRUTURAIS, REFORMA DO ESTADO E A INSTITUIÇÃO DAS PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS (PPS)

A sociedade capitalista contemporânea tem passado por profundas modificações em decorrência do processo de transformação histórico-dialético ao qual está sujeita. Em consequência, as políticas educacionais também têm sofrido modificações pela existência de uma indissociável relação entre a educação e o modo de produção econômico.

Na atualidade, há uma intensificação do processo que envolve a educação e o mundo produtivo, provocado pela influência do desenvolvimento das tecnologias da comunicação e da informação. Estas modificações que ocorreram principalmente a partir da segunda metade do século XX foram responsáveis pelo surgimento de novas formas de gestão e organização do trabalho nas empresas, indústrias e organizações sociais. Dentre os fatores que contribuíram para a consolidação dessas mudanças ressaltam-se a revolução informacional, a robótica, as novas tecnologias da comunicação e o aperfeiçoamento dos meios de transporte. Em acordo com as análises de Castells (1999), Harvey (2012) e Silva (2006), a microeletrônica marcou acentuadamente muitas esferas da vida humana, principalmente nas duas últimas décadas do século XX. Destacam-se as mudanças nas relações de produção econômica estendendo-se para as outras áreas da vida social, com destaque aqui para a área educacional.

Com essas inter-relações existentes entre a educação, o desenvolvimento das tecnologias de comunicação, dentre outros, reconhece-se, de acordo com Oliveira (2000, p. 77), que “a educação adquire uma nova função social, quer pelas consequências das modificações nos requerimentos de qualificação da força de trabalho, quer pela diminuição de importância dos estados nacionais.”

Este capítulo objetiva fazer a análise de como as mudanças estruturais impactam diretamente nas reformas ocorridas no Estado, e, por conseguinte, também impactam nas políticas públicas. Para isso, analisa-se inicialmente o processo de globalização, a reestruturação produtiva e o neoliberalismo como elementos macro do modo de produção capitalista capazes de ajudar na

contextualização do debate. Em seguida, faz-se uma análise de como esses processos sistêmicos supranacionais de caráter neoliberal são alargados nos Estados nacionais através das modificações ocorridas no aparelho administrativo do Estado. Por fim, trata-se mais especificamente a respeito dos fundamentos legais relativos à PPP.

1.1 A tríade globalização, reestruturação produtiva e neoliberalismo: contextualizando o debate

Na atualidade, há uma grande dificuldade de conceituar o termo globalização. Entende-se que essa dificuldade de atermar se deve ao fato de que definir implica, do ponto de vista mais rigoroso, estabelecer limites, retratar, fixar com precisão espacial ou temporal, delimitar ou atemperar. Sobre isso, a maioria dos autores, independentemente da matriz teórica, fala em processo(s) de globalização características ou dimensões da globalização. Deve-se dizer que existem várias definições de globalização, o que não isenta o processo de globalização de intencionalidades, destacadamente em seus aspectos político e econômico, os quais se entremeiam com o neoliberalismo e foram forjados pelos grupos burgueses hegemônicos, sendo também um fenômeno ideológico a serviço de uma dominação.

Para aprofundar melhor o debate sobre o processo de globalização, e para não incorrer na imprecisão do ato de conceituar a globalização, tomam-se como referências principais os estudos de Schaff (1995); Castells (1999) Jameson (2001), Afonso (2001), Santos (2002) e Ianni (2003). Destaca-se que os autores optam por pluralizar o termo e falam em *globalizações* e/ou *níveis* de globalização. Observa-se também que é inegável que esses autores admitem a existência de profundas transformações mundiais oriundas desse processo de globalização ou das dimensões da globalização.

Sobre o nível tecnológico da globalização, Schaff (1995) afirmava que não se trata tão somente de algumas transformações, mas sim de uma revolução. Inclusive o autor a denomina de segunda revolução técnico-industrial, a qual “[...] consiste em que as capacidades *intelectuais* do homem são ampliadas e inclusive substituídas por autômatos, que eliminam com êxito crescente o trabalho humano na produção e nos serviços” (SCHAFF, 1995, p. 22).

Na opinião de Schaff (1995), a revolução técnico-científica é composta por três outras revoluções, quais sejam: a primeira é denominada de revolução microeletrônica, a qual está associada à revolução tecnológico-industrial ou revolução informática; a segunda é denominada de revolução da microbiologia, e por fim vem a revolução energética. Na visão do autor, indubitavelmente essa nova revolução industrial traz consigo grande quantidade de transformações sociais.

Sobre a globalização, Castells (1999, p. 87) afirma que “Uma nova economia surgiu em escala global [...] Chamo-a de informacional e global para identificar suas características fundamentais e diferenciadas e enfatizar sua interligação.” O autor afirma que essa nova economia surgiu no último quartel do século XX com atividades produtivas organizadas em escala global fundamentada pela revolução tecnológica da informação.

A opinião de Santos (2002) é de discordância de Castells (1999, p.87) porque acredita que este último cai na “[...] falácia do determinismo [...] para quem a globalização é o resultado inelutável da revolução nas tecnologias da informação [...]. A falácia consiste em transformar as causas da globalização em efeitos da globalização.”

Para o autor, “A globalização resulta, de facto, de um conjunto de decisões políticas identificadas no tempo e na autoria. O Consenso de Washington é uma decisão política dos Estados centrais [...]” (SANTOS, 2002, p. 50). Afirma ainda que a globalização, apesar de ser dominante, não é um processo linear nem consensual mesmo dentro do campo hegemônico. Uma das características é a magnitude de suas interações transnacionais, as quais foram intensificadas em vários aspectos, dentre eles o aspecto financeiro, a propagação das informações, do conhecimento e o movimento de pessoas em grande escala entre os países. O autor afirma que,

[...] o processo de globalização mostra-nos que estamos perante um fenómeno multifacetado com dimensões económicas, sociais, políticas, culturais, religiosas e jurídicas interligadas de modo complexo (SANTOS, 2002, p. 52).

Dessa forma, acredita-se que a globalização, do ponto de vista objetivo e na condição de ser social, é uma totalidade concreta repleta de determinações e contradições. Quanto à fixação de data ou evento que dá origem ao “surgimento” da

globalização, acredita-se que isso está colocado dentro de uma análise mais subjetiva da globalização (sem que se negue com isso a existência da globalização no espaço e no tempo).

Certamente que, associada ao interesse do capital (e a muitos outros fatores como o desenvolvimento tecnológico), uma modificação na esfera econômica (a crise de acumulação) desencadeou o envolvimento do sistema produtivo, exigindo um reajustamento social e político. As implicações simbióticas desses aspectos se conectam no aumento da internacionalização do capital sob o nome de “mundialização” ou “globalização”, processo esse que trouxe em seu bojo outras configurações, tais como: financeirização, desregulamentação do mercado, regionalização, reconfiguração das políticas públicas, com destaque aqui para as políticas educacionais, dentre tantas outras.

Em acordo com Jameson (2001), se evidenciam mais especificamente cinco níveis de globalização, quais sejam: o tecnológico, o político, o cultural, o econômico e o social. Embora entendendo que estes níveis se relacionem, priorizam-se para efeito deste estudo os níveis tecnológico, político e econômico em razão de que os mesmos subsidiam de forma mais direta nosso objeto de estudo. Essa ênfase é de cunho metodológico sem que, com isso, se desconsiderem os aspectos cultural e social.

Sobre o nível de globalização tecnológico, Jameson (2001) afirma que o mesmo tem um caráter contínuo e progressivo na medida em que resulta dos avanços científicos, sendo, portanto, irreversíveis. Destaca-se também que é a dimensão tecnológica que proporciona os liames em tempo real e em escala global, sendo responsável pelo desencadeamento do processo de globalização na contemporaneidade. Assim, Jameson (2001, p. 17) afirma que,

[...] a nova tecnologia das comunicações, a revolução da informática – inovações que, é claro, não permanecem apenas no nível das comunicações em sentido estrito, mas que também produzem um impacto na produção e organização industriais, assim como na comercialização dos produtos.

Em segundo lugar, ao tratar do nível político, Jameson (2001) destaca a pertinência da discussão sobre o estado-nação, inclusive com o enfraquecimento de alguns em proporção direta ao empoderamento, principalmente do imperialismo capitaneado pelos Estados Unidos com todas as suas articulações em escala

mundial para se manter hegemônico, na medida em que almejam que todos “[...] considerem os interesses dos Estados Unidos como universais.” (JAMESON, 2001, p. 20).

Certamente que uma análise macro do aspecto político da globalização nos conduz às ligações relacionadas ao protagonismo do Estado para a criação (ou não criação) e regulação e acompanhamento das políticas públicas.

A respeito da globalização, Ianni (2003, p.13) afirma que o globo “[...] não é mais apenas uma figura astronômica, e sim o território no qual todos encontram-se relacionados e atrelados, diferenciados e antagônicos – essa descoberta surpreende, encanta e atemoriza.” Por sua vez, Jameson (2001, p. 17) defende que, melhor do que definir a globalização, é “[...] juntar todas as descrições e fazer um inventário de suas ambiguidades [...].”

Como foi dito antes, independentemente da matriz teórica adotada pelos autores aqui citados, a globalização possui aspectos bem mais ambíguos, complexos e surpreendentes do que se imagina. Dessa forma, fica evidente que existe em curso um processo histórico e dialético de causalidade o qual envolve tudo ao seu redor em uma relação de recíprocas transformações, as quais são denominadas de globalização e estão intrinsecamente ligadas com a reestruturação produtiva e com o neoliberalismo. Destaca-se que essas transformações trazem em seu bojo matizes de caráter econômico, político, tecnológico e/ou científico e afetam em proporção direta as relações sociais e as relações com a própria natureza.

Após estas análises, pode-se afirmar que há influência do desenvolvimento tecnológico nas transformações mundiais em nível de globalização, sendo que a Revolução Tecnológica ou a III Revolução Industrial, como alguns a denominam, se constituiu em uma *conditio sine qua non* para a configuração contemporânea do capitalismo mundial, a qual está fundamentada no desenvolvimento científico e tecnológico caracterizado principalmente pelo progresso da informática e das telecomunicações.

Assim, a pertinência a respeito da abordagem sobre o nível político de globalização se evidencia na medida em que o Estado ocupa lugar central como foco de disputas de várias classes. Esta centralidade ocupada pelo Estado geralmente se transforma em pressão sobre os governos nacionais exercida

conjuntamente pelo poder expansivo dos países de capitalismo central em detrimento de uma submissão também expansiva por parte dos países de capitalismo periférico. De acordo com Jameson (2001, p. 18 - 19), essa “pressão sobre os governos nacionais” é capitaneada pelo poderio financeiro e militar dos Estados Unidos e se efetiva de maneira consentida ou pelo poderio militar, desempenhando o papel de “polícia do mundo” e impondo estratégias que perpassam pelo uso de armas nucleares a serviço da expansão do “mercado livre por todo o globo”, na intenção de que se universalizem os interesses dos Estados Unidos e seus aliados.

Apesar dessas ações do processo de globalização, tem-se que levar em consideração um movimento com intensidades diferenciadas, a depender de que lado da “gangorra” global esteja o país. Destarte, se o país estiver em posição de capitalismo central, certamente estará em situação mais favorável do que os países de capitalismo periférico. Segundo Afonso (2001, p. 19),

[...] sabemos que a chamada crise do Estado-nação é também uma crise ideologicamente construída, na medida em que nem todos os Estados nacionais são igualmente afetados pela globalização, e nem todos cumprem (ou estão destinados a cumprir) os mesmos papéis nos processos de transnacionalização do capitalismo. [...] se os Estados nacionais forem concebidos como representantes de interesse de classe ver-se-á que estes interesses só podem ser salvaguardados porque os Estados também desempenham um importante papel na fase atual de transnacionalização do capitalismo.

Nesse sentido, além das pressões externas advindas do grande capital e suas articulações, constata-se o consentimento das burguesias nacionais na defesa dos seus interesses. Assim, é correto afirmar a existência de profundas modificações na sociedade atual, seja qual for a concepção teórica assumida, em razão de que as análises sincrônicas ou diacrônicas, bem como as próprias mudanças ocorridas no seio do Estado ou no cotidiano, apontam para o surgimento do novo, tanto do ponto de vista da vida material produzida quanto do ponto de vista das relações e do comportamento humano.

Sobre o terceiro nível da globalização, denominado de cultural, Jameson (2001) chama a atenção para o temor de que os estereótipos e modelos produzidos pelos Estados Unidos venham a substituir os outros modelos culturais existentes em razão “[...] do predomínio econômico e do poderio da indústria cultural com

advertência maior ainda ao fato de que [...] os próprios modos de vida especificamente étnico-nacionais sejam destruídos” (JAMESON, 2001, p. 20).

Em quarto lugar, relacionado ao nível social, Jameson (2001) alerta para o fato do entrelaçamento do nível econômico no nível social, “[...] uma vez que, como parte da vida cotidiana, a “cultura de consumo”³ é de fato parte integrante do tecido social e dificilmente pode ser destrinchada dele.” Aprofundando ainda mais, o autor afirma a respeito da ausência de maiores esperanças nessa área em razão do descrédito do socialismo, até porque “[...] o capitalismo em si mesmo não tem nenhum objetivo social.” (JAMESON, 2001, p. 27).

Constata-se que há uma imbricação entre esses níveis da globalização, de maneira que os mesmos se justapõem em muitas situações. Assim, falar sobre o nível social implica necessariamente abordar as questões econômicas. Ainda a respeito da questão social da globalização, Santos (2002) denomina de “socio-política” e analisa a relação entre as multinacionais a constituição de grupos ou classes e analisa também a desigualdade social. A esse respeito, afirma o autor que

As novas desigualdades sociais produzidas por esta estrutura de classe têm vindo a ser amplamente reconhecidas mesmo pelas agências multilaterais como o Banco Mundial e o Fundo Monetário Internacional. [...] o aumento das desigualdades tem sido tão acelerado e tão grande que é adequado ver as últimas décadas como uma revolta das elites contra a redistribuição da riqueza com a qual se põe fim ao período de uma certa democratização da riqueza iniciado no final da Segunda Guerra Mundial (SANTOS, 2002, p. 33-34).

A desigualdade social⁴ continua sendo umas das grandes preocupações, inclusive porque a acentuação da mesma incide diretamente sobre a qualidade de vida das pessoas e sua inclusão nos processos sociais, o que torna verdadeira a afirmação de que as mudanças estruturais têm universalizado a pobreza.

³Grifo do autor.

⁴Sobre a desigualdade social, o Relatório de 2014 do United Nations Development Programme (UNDP) afirma que “[...] a desigualdade de renda aumentou em várias regiões, incluindo entre os países de desenvolvimento humano muito elevado. [...] a região da América Latina e Caribe mantém as maiores marcas na desigualdade de renda. [...] a vulnerabilidade ameaça o desenvolvimento humano e, a menos que seja abordada de forma sistemática, o progresso não será nem equitativo nem sustentável.”

Essa realidade coloca atualmente cerca de 21,9% da população mundial vivendo diariamente com menos de \$ 1,25, e 28,4% das pessoas vivendo com \$ 1,25 a \$ 2,5. O somatório destas duas porcentagens totaliza 50,3% da população mundial vivendo diariamente com \$ 2,5 ou menos. Deste somatório, 29,2% da população mundial vivem em pobreza aguda, denominada de pobreza multidimensional, ou seja: de um lado está a ausência de renda familiar, e de outro a ausência de políticas públicas como infraestrutura, instalações sanitárias, luz elétrica, esgoto, saúde pública, educação, dentre outros. (BELTRÃO E SUGAHARA, 2005).

O quinto e último nível (porém não o menos importante), denominado de nível econômico, é capitaneador de transformações em outros níveis. Castells (1999) fala a respeito dessa nova economia, e sua manifestação em escala global. Esse entendimento é compartilhado com Sousa (2002, p. 29), que explicita:

Os traços principais desta nova economia mundial são os seguintes: economia dominada pelo sistema financeiro e pelo investimento à escala global; processos de produção flexíveis e multilocais; baixos custos de transporte; revolução nas tecnologias de informação e de comunicação; desregulação das economias nacionais; preeminência das agências financeiras multilaterais; emergência de três grandes capitalismos transnacionais [...].

Percebe-se que a análise do aspecto econômico da globalização é algo bastante explorado e serve de demonstrativo para o grau de importância que o aspecto econômico da globalização assume. A esse respeito, Jameson (2001, p. 22) afirma que

[...] controla as novas tecnologias, reforça os interesses geopolíticos, [...] dissolve o cultural no econômico e o econômico no cultural. A produção das mercadorias é agora um fenômeno cultural no qual se compram os produtos tanto por sua imagem quanto por seu uso imediato.

Sobre uma abordagem da estrutura da globalização e sua relação com os aspectos econômico e comunicacional, sem incorrer em ideologia⁵, Jameson (2001, p. 44) acredita que a “[...] globalização é um conceito comunicacional, que ora mascara, ora transmite significados culturais e econômicos.”

Entende-se que a globalização pode vir capitaneada pelo desenvolvimento crescente do aspecto comunicacional na medida em que o mesmo é desejável socialmente porque representa também um grande salto nas NTICs e está inserido no cotidiano das pessoas com profundidade. Só que o nível comunicacional da globalização também traz junto de si o aspecto econômico, posto que comunicação é também mercado. Também traz junto modificações nos níveis social e cultural em razão da grande influência que a comunicação exerce sobre os comportamentos.

Nesse sentido, entende-se que, associada à criação ou (r)evolução tecnológica, há uma utilização, geralmente, ligada a diversos interesses econômicos

⁵ O autor afirma que pretende discorrer sobre a questão ou utilização do termo ideologia “[...] tendo como pressuposto um sentido não pejorativo de ideologia, e que um conceito pode ser ideológico e, ao mesmo tempo, correto ou verdadeiro.” (JAMESON, 2001, p. 44).

de países e indústrias que têm domínio sobre o aparato tecnológico. Desta forma, é possível afirmar que a criação das tecnologias visando apenas à expansão comunicacional como um fim em si mesmo na perspectiva de prestar um serviço para a humanidade ou com viés cultural já não existe ou não é priorizada pelo grande capital. Esta também é a opinião de Jameson (2001, p. 46), em razão de que “[...] um conceito ostensivamente comunicacional foi se transformando em uma visão do mercado mundial [...].”

Destarte, a inserção de alguns itens, antes distantes do *World Trade Organization* (WTO) ou Organização Mundial do Comércio (OMC), passou a regulamentar as produções cinematográficas e televisivas na mesma condição de mercado e mercadoria, em razão de que as mesmas também são produções culturais, mas também estão no mesmo patamar de outros itens de exportação americana como agronegócio ou armamento gerando excessiva fonte de lucro.

Em acordo com Jameson (2001, p. 51), a política cultural americana

[...] tem que ser vista também como uma necessidade da expansão econômica – a lógica do capital é geralmente a de um impulso irresistível de expansão, ou exigência de um argumento de acumulação que não pode ser freado, suspenso ou reformulado, sem causar um dano mortal ao próprio sistema. [...] A base material das ideias e dos produtos culturais são as instituições de reprodução ou de transmissão, que hoje em dia são facilmente identificadas em qualquer lugar: são as grandes corporações baseadas no monopólio da tecnologia relevante de informação [...] Na mesma linha, as políticas complementares de copyright, de patentes, de propriedade intelectual, indissociáveis dessas políticas internacionais, nos alertam para o fato de que a tão aspirada liberdade de ideias são propriedades privadas e foram projetadas para serem vendidas em grandes quantidades lucrativas.

Por sua vez, Castells (1991) afirma que indubitavelmente a informação e o conhecimento sempre foram elementos cruciais no crescimento da economia, e a evolução da tecnologia determinou em grande parte a capacidade produtiva da sociedade e os padrões de vida, bem como formas sociais de organização econômica. Diz o autor que “[...] A emergência de um novo paradigma tecnológico organizado em torno de novas tecnologias da informação, mais flexíveis e poderosas, possibilita que a própria informação se torne o produto do processo produtivo.” (CASTELLS, 1991, p. 87). Ou seja, uma espécie de metautilização da tecnologia da informação na qual ela mesma se torna mercadoria ou produto como fonte de lucro multiplicado em mercado principal e em mercados secundários, como o mercado do conhecimento e do fetiche, sobre o consumo tecnológico que cerca

todo esse processo na perspectiva do valor de uso e de troca cada vez mais reduzido, sendo que o novideo se estabelece como regra independentemente das reais necessidades do ser, ou mormente dizendo: a novidade se torna em necessidade.

Sabe-se que, além da capacidade tecnológica, existem outros fatores que influenciam na concorrência, quais sejam: o acesso a um grande mercado afluyente integrado, o diferencial entre os custos de produção no local da produção e os preços do mercado de destino e, por fim, a capacidade política das instituições nacionais e supranacionais para impulsionar a estratégia de crescimento desses países ou regiões sob sua jurisdição.

Nesse sentido, a relação diretamente proporcional da economia globalizada com a base informacional se dá na criação das condições que favoreçam a complementação do ciclo entre produção, circulação e venda de mercadorias. Essa tecnologia de ponta, atrelada a P&D, estava concentrada entre os países mais ricos do mundo (G-7), sendo que em 1990 esses países “[...] eram responsáveis por 90,5% da indústria mundial de alta tecnologia e detinham 80,4% do poder global no setor de computação” (CASTELLS, 1991, p. 125).

É nesse cenário de globalização e internacionalização do capital que se concebe o aparecimento de novos modelos econômicos e novas formas de reorganização do mercado produtivo, da denominada reestruturação produtiva, de mudanças significativas no mundo do trabalho mais flexíveis que vêm substituindo o paradigma administrativo científico denominado de taylorismo/fordismo (ANTUNES, 1995), cujo maior objetivo é o de responder aos padrões de acumulação do capital, dando *feedback* às principais economias mundiais.

Para dar resposta aos padrões de acumulação, percebe-se a existência de relações entre a sociedade do conhecimento e o modelo de produção flexível por algumas questões. A primeira questão a ser destacada diz respeito às exigências cada vez mais crescentes do mundo do trabalho por profissionais inseridos nessa sociedade do conhecimento pelo acúmulo de informações e habilidades. Neste sentido, a realidade aponta para a utilização da Teoria do Capital Humano⁶ e suas variações no eixo das discussões atuais, mas conservando vários de seus

⁶ As orientações de cunho neoliberal determinam um redirecionamento educacional balizado na Teoria do Capital Humano de Schultz, o qual se analisará no próximo tópico deste mesmo capítulo.

fundamentos como o valor salarial agregado ao trabalhador cada vez mais qualificado e com características formativas que acompanhem o próprio modelo de produção flexível, na medida em que é exigido desse profissional que o mesmo tenha uma formação mais ampla, flexível, que aborde várias habilidades.

A segunda questão advém da primeira, na medida em que as demandas crescentes por formação desse trabalhador inserido na sociedade do conhecimento também pressionam os sistemas educacionais no oferecimento dessa formação demandada com boa inserção nesta sociedade do conhecimento descrita. Assim, pode-se afirmar que essas modificações que aconteceram no âmbito da economia mundial, com especificidade para a produção flexível, vão se inter-relacionar com a sociedade do conhecimento e influenciar na criação de políticas educacionais de curto, médio e longo prazos. Nesse contexto se inserem as políticas de expansão da educação via EaD, na medida em que uma das principais características desta atual sociedade é a circulação de informações ou de conhecimento, a qual é pressionada a dar resposta para o alcance de níveis estratosféricos de acumulação de capital, o que, de acordo com Anderson (1995), está no interior da reestruturação produtiva ou reestruturação capitalista.

Esta reestruturação capitalista Harvey (2012, p. 140) denomina como flexível, em razão de que

[...] se apoia na flexibilidade dos processos de trabalho, dos mercados de trabalho, dos produtos e padrões de consumo. Caracteriza-se pelo surgimento de setores de produção inteiramente novos, novas maneiras de fornecimento de serviços financeiros, novos mercados e, sobretudo, taxas altamente intensificadas de inovação comercial, tecnológica e organizacional.

Uma forte relação da reestruturação flexível com a sociedade do conhecimento é que a primeira inseriu novas técnicas de gerência e administração empresarial, as quais contrastavam com a rigidez do modelo anterior taylorista/fordista, sendo que o modelo flexível vai requerer um trabalhador mais polivalente, subjetivo, criativo e multifuncional. Fato é que a sociedade do conhecimento e o modelo flexível se imbricam de tal forma que fica difícil desarticulá-los, sendo que a sociedade do conhecimento operou modificações em vários setores que geram riqueza, saindo dos setores da indústria tradicional para processos produtivos estruturados em conhecimento e tecnologia. Assim, a inserção

dos computadores, as conexões com a net, o crescimento das tecnologias, a crescente importância que o conhecimento vem adquirindo na sociedade e inúmeras outras mudanças vão incidir diretamente no perfil do trabalhador.

Assim, o reordenamento do processo de acumulação capitalista tem estimulado a inclusão de novas tecnologias microeletrônicas e de novas formas de organização do trabalho. A cooperação, a participação, a responsabilidade, a disciplina, a assiduidade são atributos a serem assimilados e praticados pelo novo tipo de profissional requerido pelo capital. Com efeito, ocorre a necessidade de desenvolver continuamente os trabalhadores em todos os setores da economia, sendo que isso vem consolidando a ideia de uma educação técnica e profissional permanente, continuada, de uma educação não restrita à escola e à educação formal, inclusive de um sistema educacional que atenda às demandas do mercado e que também seja ele próprio mercadoria e mercado. Esse raciocínio articula demasiadamente educação e economia.

Atualmente as análises da reestruturação produtiva no viés da produção flexível objetivam, dentre outros, a arquitetura de um modelo de acumulação pela utilização de inovações técnico-científicas fundamentando-se na exploração de uma mais-valia extraordinária do trabalho e do trabalhador, o que conseqüentemente refletem e estão refletidos nos sistemas e métodos de produção, na organização das empresas, na gestão, nas relações de trabalho.

Segundo o pensamento de Carnoy (1990), a reestruturação produtiva está associada à globalização bem como ao aumento da produtividade, fundamentando-se no processo de internacionalização do capitalismo, na medida em que a globalização catalisa a concorrência em esfera mundial. Sendo assim, há o deslocamento das bases produtivas para as mais diversas partes do planeta onde o capital consiga se reproduzir mais lucrativamente. Destacam-se algumas conseqüências desse processo, tais como a flexibilização, a terceirização da produção, o aumento nas exigências do preparo de mão de obra para o labor de um trabalho mais qualificado com conseqüências diretas no aumento da demanda e da oferta na educação em nível superior.

Constata-se, dessa forma, a existência de uma relação simbiótica entre a globalização, reestruturação produtiva e a internacionalização do capital acarretando o surgimento de grandes blocos regionais e de grandes conglomerados de

empresas, os quais compõem os mercados comuns e áreas de livre comércio.

Na análise de Frigotto (1984), verifica-se a existência de uma grande articulação envolvendo esses conglomerados econômicos a fim de que os mesmos tenham participação efetiva na elaboração das políticas regionais com influência nas políticas educacionais nacionais através da OMC. O autor ainda afirma que existe a prevalência do acúmulo do capital sobre o trabalho através das legitimações da democracia burguesa formal, a qual se utiliza de todo o aparato legal do Estado para a legitimação do modelo de acúmulo flexível. Este modelo é efetivado através do aumento do emprego precário, dos contratos de trabalho flexível, assim como da instalação transnacional das empresas para as mais variadas regiões do globo com o propósito de usufruírem do baixo custo da mão de obra, dos incentivos fiscais e da inexistência de uma legislação para proteger o trabalhador da exploração exacerbada do capital. Nessa lógica do processo de globalização,

[...] o Estado que nasceu da necessidade de conter o antagonismo das classes, e como, ao mesmo tempo, nasceu em meio ao conflito delas, é, por regra geral, o Estado da classe mais poderosa, da classe economicamente dominante, classe que, por intermédio dele, se converte também em classe politicamente dominante e adquire novos meios para a repressão e exploração da classe oprimida (ENGELS, 2002, p. 178).

Analisando-se a grande concentração das riquezas pela classe detentora do grande capital e o conseqüente aumento das desigualdades sociais constatado no aumento da pobreza, pode-se afirmar que o Estado está mais a serviço da manutenção das riquezas em razão da supremacia do capital no controle das relações de poder existentes. Este fato torna mais visíveis as relações de luta de classe.

A este respeito, Buci-Gluckmann (1980, p.36) afirma que o Estado funciona no sentido de promover uma acomodação ou consentimento das massas populares a um determinado

[...] tipo de produção e à economia de uma dada época, e não o equilíbrio entre a sociedade política e a sociedade civil (ou hegemonia que um grupo social exerce sobre a sociedade nacional inteira, por meio de organizações pretensamente privadas, como a Igreja, os sindicatos, as escolas).

Continuando seu raciocínio, afirma a autora a respeito da hegemonia exercida por uma classe e dos meios que a referida classe usa para sua manutenção, sendo que

Uma hegemonia não se unifica como aparelho a não ser por referência à classe que se constitui em e através da mediação de múltiplos subsistemas como o aparelho escolar (da escola à universidade) [...] (BUCKGLUCKMANN, 1980, p. 70).

A afirmativa acima ajuda a fundamentar o pensamento de que os Estados elaboraram e definiram políticas nas mais variadas áreas, principalmente na área educacional, porque pelos sistemas educacionais, em seu caráter de formação mais ampla, está circunscrita a formação do trabalhador assim como os sistemas escolares direcionam valores e ideologias relacionados à manutenção e divulgação de uma cultura dominante e de um *modus vivendi* ideologizado, não sendo, dessa forma, um espaço neutro, mas sim um espaço de disputas.

Vários estudos vêm sendo realizados por autores como Farias (2001), Gowan (2003) e Attali (2009) a respeito das influências das mudanças no capitalismo mundial, bem como dos processos de globalização e reestruturação produtiva sobre as reformas operadas no Estado, e conseqüentemente os desdobramentos dessas modificações nas políticas públicas.

Dessa forma as transformações ocorridas no Estado fazem a mediação das relações sociais pela intervenção direta na criação, manutenção e modificação de seu aparelho político-jurídico-ideológico para assim intervir nas políticas públicas intra e intersociais, tal como se observa na atualidade, com destaque aqui para as políticas de educação em razão da centralidade que ocupam todos os níveis de escolarização nesses processos de globalização.

Neste sentido, em busca de efetuar as mudanças na forma de reorganização do Estado, o ideário neoliberal teve um papel predominante, constituindo-se em totalidade concreta fortemente articulada, segundo o que Anderson (1995, p.22) afirma que o neoliberalismo é um

Movimento ideológico, em escala verdadeiramente mundial, como o capitalismo jamais havia produzido no passado. Trata-se de um corpo de doutrina coerente, autoconsciente, militante, lucidamente decidido a transformar todo o mundo à sua imagem, em sua ambição estrutural e sua extensão internacional.

Pode-se afirmar que o neoliberalismo é gestado praticamente no mesmo período da Segunda Guerra Mundial (1939-1945). Um de seus marcos fundacionais

foi a realização do Colóquio Walter Lippmann⁷, realizada em Paris no ano de 1938. O evento instituiu o *Comité international d'Étude pour le renouveau du libéralisme* – *CIERL*. A sequência das reuniões do Comitê foi interrompida em razão do contexto da II Segunda Guerra Mundial. Mas a produção, o amadurecimento do ideário neoliberal continuou em gestação até que no tempo⁸ e contexto apropriados essa doutrina fosse implementada assim que houvesse as condições objetivas e subjetivas para seu estabelecimento. Destaca-se que foi nesta reunião do Comitê em 1938 que o termo neoliberalismo foi cunhado por Alexander Rustow, significando a construção de um novo liberalismo, o qual “rejeitaria” o antigo liberalismo do *laissez-faire*, bem como rejeitaria ao socialismo existente (DENORD, 2009).

Em março de 1944 ocorre outro marco na história do neoliberalismo, que é a publicação por Friedrich von Hayek do livro intitulado *O caminho da servidão*, sobre a qual o autor afirmava ser uma obra eminentemente política, e em seu conteúdo existe realmente uma apologia convicta dos fundamentos liberais com ênfase nos esforços individuais, na livre concorrência e no combate às formações socialistas. Assim, de acordo com Hayek (1987, p. 57-58), o liberalismo defende

[...] o emprego mais efetivo da força da concorrência como um meio de coordenar os esforços humanos, e não de deixar as coisas como estão. Baseia-se na convicção de que, onde exista a concorrência efetiva, ela sempre se revelará a melhor maneira de orientar os esforços individuais. [...] o liberalismo econômico é contrário à substituição da concorrência por métodos menos eficazes de coordenação dos esforços individuais. E considera a concorrência um método superior, [...]. Com efeito, uma das principais justificativas da concorrência é a dispensa, a necessidade de um “controle social consciente” e oferece aos indivíduos a oportunidade de decidir se as perspectivas de determinada ocupação são suficientes para compensar as desvantagens e riscos que acompanham.

Segundo Anderson (1995, p.10), a obra de Hayek objetivava “[...] combater o keynesianismo e o solidarismo reinantes e preparar bases de um outro tipo de capitalismo, duro e livre de regras para o futuro.” Constata-se que, de fato, isto

⁷ O nome do colóquio é uma homenagem ao jornalista americano, o qual tivera seu livro traduzido para o francês, tendo sido amplamente discutido por ocasião da reunião. Estavam presentes o americano Walter Lippmann, os teóricos austríacos Friedrich Hayek e Ludwig von Mises, os alemães Wilhelm Röpke Alexander Rustow, os franceses Raymond Aron, Robert Marjolin, Louis Rougier e Jacques Rueff. Disponível em: <http://www.mises.org.br/Article.aspx?id=920> Capturado em: 28 mai. 2016.

⁸ No grego há duas palavras que são traduzidas em português como “tempo.” A primeira palavra é “cronos”, em grego Χρόνος, cuja transliteração é “chrónos” e significa o tempo mensurável precisamente. Já a palavra “kairos”, em grego καιρός, cuja transliteração é “kairós”, significa o tempo oportuno, o qual está ligado às condições materiais que possibilitarão o estabelecimento do fenômeno. Neste contexto de 1940 não era o *kairós*, as condições oportunas para o estabelecimento do neoliberalismo.

aconteceu em escala maior e com danos irreparáveis, posto que se trata de uma visão polarizada e reacionária que reflete o pensamento da classe dominante com maior capacidade para traçar e garantir um futuro melhor pelas condições materiais favoráveis.

Na sequência dos eventos que deram origem ao neoliberalismo, destaca-se o período do pós-Segunda Guerra Mundial em 1947 quando Hayek criou a Sociedade Mont Pélerin em Vevey, na Suíça. Essa sociedade é então composta por economistas e intelectuais como Milton Friedman, George Stigler, Karl Popper, Michael Polanyi, e Lluigi Einaudi. É neste contexto que nascem os princípios centrais do neoliberalismo e se expandem pelo planeta (DENORD, 2009).

Ao se referir sobre o surgimento do neoliberalismo, Anderson (1995, p. 9) afirma que se trata de um “[...] ataque apaixonado contra qualquer limitação dos mecanismos de mercado por parte do Estado, denunciadas como uma ameaça letal à liberdade, não somente econômica, mas também política.”

A respeito dos fundamentos do neoliberalismo, Friedman (1985) faz uma defesa polarizada de um ponto de vista fundado na intervenção do governo e utilização dos aparelhos de Estado em prol da classe dominante. O autor assim se posiciona

Como nos podemos beneficiar das vantagens de ter um governo e, ao mesmo tempo, evitar a ameaça de nossa liberdade? Primeiro, o objetivo do governo deve ser limitado. Sua principal função deve ser a de proteger nossa liberdade contra os inimigos externos e contra os nossos próprios compatriotas; preservar a lei, a ordem, reforçar contratos privados, promover mercados competitivos [...] podemos construir o setor privado em limite para o poder do governo e uma proteção efetiva à nossa liberdade de palavra, de religião e de pensamento. [...] poder enquanto estiver nas mãos de um governo ostensivamente controlado pelo eleitorado, o liberal do século XX é favorável a governos centralizados (FRIEDMAN, 1985, p. 12-15).

Vê-se que parte considerável dos argumentos em favor do neoliberalismo se direcionava principalmente como forma de refutação do pensamento e de governos socialistas, os quais foram implementados em alguns países no começo do século XX.

No entanto, destaca-se nessa ideologia uma grande crítica à concepção de Estado de Bem-Estar Social ou *Welfare State*, cuja origem se deu na Europa, alcançando grande expressão na Inglaterra. Esse modelo de organização estatal

teve como seu principal defensor o economista inglês John Maynard Keynes e seu apogeu se dá principalmente no período pós-Segunda Guerra até o fim da década de 1980. Para Esping-Andersen (1995), existe nesse período uma significativa intervenção por parte do aparato político e institucional no sentido de construir crescimento, emprego e bem-estar nas sociedades capitalistas.

Certamente que muitas razões confluíram para a constituição do *Welfare State*, mas um dos destaques colocados é o “[...] impacto do processo de industrialização sobre as formas de intervenção e atuação do Estado” (ARRETICHE, 1995, p.5).

Já em acordo com Draibe (1988) e Arretche (1995), dentre outras razões, esta foi uma das alternativas encontradas pelos capitalistas como resposta à crescente mobilização da classe trabalhadora que reivindicava direitos sociais e também foi uma resposta capitalista aos riscos de um conflito ideológico, o qual ficou conhecido como período de Guerra Fria e ameaçava o modo de produção capitalista.

Este período se caracterizou, dentre outros aspectos, por uma maior intervenção ou “aumento” do Estado na tentativa de dar respostas à existência de crescentes conflitos relacionados aos mecanismos de proteção social em áreas como saúde, educação dentre outros, os quais poderiam atenuar as grandes desigualdades sociais impostas pelo capitalismo liberal.

Apesar de não haver consenso sobre o período exato, este modelo começa a entrar em crise a partir do começo da década de 1970, ocasionado principalmente pela crise do petróleo e crise fiscal oriundas das crescentes dificuldades de equilibrar o crescimento da economia com gastos públicos.

O período do capitalismo subsequente ao Estado de Bem-estar Social, denominado de capitalismo neoliberal, também começa na Inglaterra sob o comando da premier britânica Margaret Thatcher a partir de 1979 e se espalha pelo mundo sob a forma de neoliberalismo.

Nesse sentido, destacam-se alguns aspectos que inter-relacionam o neoliberalismo e as modificações do Estado, as quais ficam evidenciadas quando se conectam a mundialização do capitalismo, a globalização e a reestruturação produtiva. Essa tríade exerce suas influências no sentido de conduzir para as

reformas nos Estados nacionais, principalmente em razão de que o capital precisava circular dentre os vários continentes de maneira que não encontrasse barreiras nos Estados nacionais que pusessem demasiados obstáculos à sua circulação e multiplicação dos seus interesses, processo este que se intensificou nas últimas 3 (três) décadas.

As mudanças ocorridas no modo de produção capitalista, mais especificamente as da segunda metade do século XX, trouxeram consequências para a configuração mundial em vários aspectos, principalmente pelas inter-relações entre capital e Estado com culminância no neoliberalismo por volta da década de 1980.

Nessa relação entre o Estado e a sociedade, ficou evidente que o aparelho de Estado, destacando-se aqui a legitimação de Estado e seu aparato legal e formal, posicionou-se ao lado do capital especulativo. Dessa forma, ratificou-se um aspecto de caráter metodológico na compreensão da natureza do Estado, em que, “Do ponto de vista ontológico, atribui-se uma primazia do capital em relação ao Estado” (FARIAS, 2001, p. 26). Havendo essa primazia ontológica, já está desvelado que o posicionamento do Estado é em favor do capital, inclusive com modificações através das reformas que o Estado brasileiro efetuou nos anos 1990.

No processo histórico de modificação e transnacionalização do capital, Attali (2009, p.28) afirma que a partir de outubro de 1941 americanos e ingleses “[...] começaram a dedicar-se à tarefa de gerir o mundo do pós-guerra, em particular a sua organização monetária e financeira.” Esse acontecimento teve desdobramentos, culminando com um evento em 01 de julho de 1944 denominado de Conferência de Bretton Woods. Sobre isso, Silva (2002, p. 51) declara que o grande marco para a “[...] mudança no eixo político-econômico mundial e a afirmação da hegemonia do centro financeiro de Wall Street [...]” foi de fato a Conferência de Bretton Woods ocorrida em New Hampshire, nos Estados Unidos.

A Convenção de Bretton Woods foi convocada pelo governo americano, contou com a participação de 730 (setecentos e trinta) delegados de 44 (quarenta e quatro) países e tinha como principais argumentos para sua realização a superação dos sérios problemas causados pela guerra, além de buscar estratégias para evitar crises intensas do capital – como ocorreu no fim da década de 1920, arrastando-se para a década de 1930. Pretendia também criar estabilidade monetária para

favorecer crescimento econômico mundial em uma época em que a supremacia americana de cunho político, militar e financeiro contribuiria de forma decisiva no processo de mundialização do capitalismo.

Segundo Attali (2009, p. 34), esse acordo de Bretton Woods é quebrado em 1971 quando a Alemanha solicita o recebimento dos seus dólares em ouro, e “[...] os Estados Unidos, não querendo perder as suas reservas em metal precioso, suspende a convertibilidade do dólar. Assim se voltava aos câmbios flutuantes a que deveriam opor-se os acordos de Bretton Woods.” Essa medida contribuiu para tornar o dólar como moeda de reserva internacional, fortalecendo-o sobremaneira. De acordo com Gowan (2003, p. 45), a ruptura efetuada pelo governo americano em relação ao regime de Bretton Woods constituía um dos elementos de uma teia cuja finalidade consistia em “[...] restaurar o domínio dos capitais americanos, transformando o sistema monetário internacional em um regime de padrão dólar.”

Outro fato a ser destacado foi a reunião conhecida como Consenso de Washington⁹, realizada em 1989, com a presença de técnicos do Banco Interamericano para Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD) e do Fundo Monetário Internacional (FMI), bem como de representantes do governo dos Estados Unidos, que fizeram a “convocação” dos governos dos países da América Latina para “debaterem” um coletivo de medidas que deveriam ser adotadas pelos países do Sul, com vistas às adequações para a fase neoliberal do capitalismo mundial, com predominância favorável aos interesses da reprodução do capital, o que implicou na adoção do receituário neoliberal, o qual prescrevia “[...] disciplina orçamental, reforma fiscal, eliminação das barreiras às trocas internacionais, privatização e desregulamentação, com o conseqüente apagamento da intervenção do Estado” (BARROSO, 2005, p. 741).

⁹ Ressalta-se que a expressão Consenso de Washington foi cunhada pelo economista estadunidense John Williamson, que apresentou um quantitativo de “soluções” na esfera política e econômica para o enfrentamento da crise dos países endividados da América Latina. De acordo com Almeida Filho (2003), o sumário do Consenso de Washington consistia em: disciplina fiscal, com ênfase no superávit primário; prioridades nos gastos públicos, tais como saúde preventiva, educação básica e infra-estrutura; reforma tarifária, com ampliação da base tarifária; liberalização financeira, com uma determinação dos juros pelo mercado; taxas de câmbio unificadas para garantir aos exportadores que a competitividade seja assegurada no futuro; liberalização comercial, com progressiva redução das restrições de comércio; investimento direto externo, com abolição de barreiras que impediam a entrada de firmas estrangeiras para competirem em igualdade com as firmas nacionais; privatização de empresas estatais; desregulação dos mercados feita pelos governos a fim de possibilitar a entrada de novas empresas; e, finalmente, a garantia do direito de propriedade pela segurança que o sistema legal daria.

O que se percebe pelo movimento histórico, inclusive com lições advindas da maior crise capitalista do mundo globalizado (a crise do *subprime* de 2008¹⁰), é que existe, de fato, um sistema de proteção à manutenção e à multiplicação do grande capital. A esse respeito, Harvey (2008, p. 169) afirma que no neoliberalismo, “[...] o processo, não a teoria, foi um enorme sucesso do ponto de vista das classes altas.” Em outra obra Harvey (2010, p. 59) afirma que “O sistema criado equivale a uma verdadeira forma de comunismo para a classe capitalista.” Isso ocorre na medida em que a classe dominante cria condições crescentes de privilégios para si em detrimento da retirada de ganhos sociais para as classes menos favorecidas.

Essas análises sobre globalização, índices de pobreza ou de riqueza, reestruturação produtiva e neoliberalismo revelam a relação de totalidade e contradição dentro dessas mudanças estruturais. Revelam ainda a dificuldade em separar estes fenômenos constitutivos das mudanças estruturais, cujas essências estão imbricadas. Assim, na tentativa de cotejar esses fenômenos, constata-se a profundidade da relação simbiótica entre os mesmos.

Nessa perspectiva de totalidade (relação entre o todo e a parte), concorda-se com Anderson (1995, p.23), ao afirmar ele que a doutrina neoliberal “[...] conseguiu muitos dos seus objetivos criando sociedades marcadamente mais desiguais, embora não tão desestatizante como queria.”

No mesmo tom, afirma Harvey (2008, p. 171) que “[...] a principal realização substantiva da neoliberalização foi redistribuir, em vez de criar, riqueza e renda.” Esta verdade constata que as riquezas que antes eram controladas pelo Estado burguês foram redistribuídas para o capital privado e entraram em escala global no mercado especulativo, eliminando assim milhões de postos de trabalho, ao mesmo tempo em que deixou de criar outros.

Analisando-se os desdobramentos internacionais causados pela Crise do *subprime* de 2008, percebe-se o acerto das análises de Harvey (2008, p. 173) ao

¹⁰ A crise do subprime teve seu ápice no ano de 2008. Em acordo com Attali (2009, p. 10), esta foi a “[...] primeira crise financeira da globalização [...] explica-se em grande medida pela incapacidade que a sociedade americana tem de assegurar salários decentes à classe média; obriga-se por isso a endividar-se para adquirir sua habitação, levando a um aumento do valor dos patrimônios e da produção; as instituições financeiras e os “iniciados” que as inspiram apoderam-se da maior parte da riqueza assim produzida sem correr o menor risco [...] o que em contrapartida permite um acréscimo do endividamento que acaba por se tornar intolerável e leva ao pânico, à quebra de confiança e à aversão a todo tipo de dívidas. É isso que pode levar rapidamente a uma depressão planetária [...]”

falar a respeito da “acumulação por espoliação.” De acordo com o autor, essa “acumulação por espoliação” apresenta quatro traços ou determinações da sua essência.

A primeira delas é a *mercadorização e privatização* do que antes estava sob o domínio do Estado, a fim de servir como lastro para a abertura de novos espaços para a acumulação de capital.

A segunda característica é a *financeirização*, a respeito do que Harvey (2008, p. 173) afirma que a desregulamentação consentiu que “[...] o sistema financeiro se tornasse um dos principais centros de atividade redistributiva por meio da especulação, da predação, da fraude e da roubalheira.”

A terceira determinação se constitui na administração e manipulação de crises, cujo desdobramento implica redistribuição de riqueza de países pobres para países ricos. Por fim, é a utilização do Estado para a redistribuição das riquezas, a qual se caracteriza pela articulação do capital com o Estado a fim de prestar serviços a este último e, conseqüentemente, obter vantagens financeiras através dos mesmos.

Esta estratégia foi defendida pelo neoliberalismo em razão de que ampliava as possibilidades de multiplicação do capital através da utilização do setor privado ou terceiro setor para a oferta de alguns serviços os quais eram antes ofertados diretamente pelo Estado. Este processo se daria pela privatização ou publicização dos serviços. Mas para tanto foi preciso que o Estado passasse por reformas a fim de que abrisse possibilidades para a ampliação do capital. Neste sentido, grande parte de capitalistas busca estabelecer parcerias com o Estado para prestação de serviços e auferir ganhos (sobre isso, abordarei com mais detalhes adiante neste trabalho). Essa estratégia é usada em todas as esferas da ação do Estado e passou a ser alvo de disputas para terem o Estado como cliente.

Esse movimento ou as relações entre globalização, neoliberalismo e reestruturação produtiva vão pressionar pelo estabelecimento de um processo de regulamentação no Estado a fim de, dentre outras questões, possibilitar a multiplicação do capital e a satisfação dos seus interesses.

Neste sentido, impulsionados pelas mudanças estruturais, constatou-se que os Estados nacionais protagonizaram as mudanças necessárias em seu aparato

jurídico-político através de reformas em vários níveis, o que era condição *sinequa non* para a criação de algumas possibilidades, como a abertura do mercado interno para o grande capital, a diminuição das interferências do Estado na economia através da privatização e publicização dos serviços não-exclusivos do Estado e o apoio à mercantilização de bens e serviços como a educação superior, dentre tantas outras possibilidades as quais serão vistas a seguir.

1.2 Reforma do Estado brasileiro e suas relações com o processo de publicização

Atualmente os estudos sobre as mudanças ocorridas no papel do Estado, sua função regulacionista e as políticas sociais têm sido o foco de intensos debates na medida em que existe um esforço no âmbito internacional e nacional na direção de que se estabeleçam as devidas relações entre a reestruturação produtiva, a globalização e o neoliberalismo, no sentido de que estas são categorias basilares e intervêm fortemente no destino e configurações da sociedade contemporânea.

Sabe-se que o ser humano, na condição de ser social, vem continuamente modificando as suas relações sociais, o que perpassa pelo protagonismo do aspecto regulador do Estado. Sem que se pretenda precisar o surgimento dessas metamorfoses, destacam-se alguns fatos históricos mais recentes relacionados, por exemplo, ao surgimento e mundialização do capitalismo. Neste processo houve uma intensificação, atrelamento e modificação das relações existentes entre os vários Estados nacionais, destacando-se o protagonismo (ou não) de alguns Estados, dependendo da posição que ocupam em grau de importância dentro do capitalismo mundial.

Destaca-se também a presença de várias agências internacionais como o BM, a ONU e a UNESCO, as quais dão apoio às reformas dos Estados nacionais e, conseqüentemente, às mudanças nos marcos regulatórios nas políticas sociais. Dessa forma, é certo afirmar que, do ponto de vista macro, pode-se situar as reformas do Estado brasileiro dentro de um contexto mundial, engendrada com fundamentos no princípio neoliberal que defende a “diminuição” do Estado para as questões sociais e conseqüente “aumento” para o grande capital.

Assim, no Brasil as metamorfoses foram intencionalmente efetuadas por influência do capitalismo mundial, principalmente na década de 1990, as quais trouxeram em seu bojo modificações ocorridas no seio do país em decorrência da relação ontológica entre capital e Estado (FARIAS, 2001).

Os interesses do capital bem como das demandas sociais, de acordo com Mézáros (2009), estão regulamentadas pela “selva legislativa”, a qual tenta agir como elemento intermediador dos vários interesses com propensão para o atendimento das exigências do capital externadas pelo mercado. Assim, é correto afirmar que esse processo se concretiza através dos processos regulatórios, os quais chancelam as práticas mercantilistas.

De acordo com Afonso (2001, p. 17), essa relação se materializa pelo exercício do Estado de suas “[...] funções de regulação, coerção e controle social indispensáveis ao funcionamento, expansão e consolidação do sistema econômico capitalista.” Apesar das ações reformistas do Estado em nível global, é preciso considerar que as reformas foram processadas nos variados países com movimentos e intensidades diferenciadas, até porque não existe linearidade nas reformas.

Para Barroso (2005), as políticas neoliberais iniciadas no Reino Unido com a então primeira-ministra Margareth Thatcher e nos Estados Unidos com o presidente Ronald Reagan alcançam diretamente outros países e foram assimiladas como fundamento para as agendas de desenvolvimento capitaneadas por organizações internacionais como o FMI, BM, OCDE, dentre outros.

Segundo Farias (2001), os aspectos do Estado capitalista contemporâneo se propagam em caráter geral, particular e singular. O mesmo autor denomina esse fato de silogismo do Estado, sendo que eventos, políticas, determinações e tendências costumam se repetir em nível mundial (geral), nacional (particular) e local (singular). Na lógica dessa tríade do silogismo do Estado capitalista, as determinações mundiais acabam se materializando em nível nacional e local. Assim, as amplas reformas do aparato jurídico-político-ideológico, bem como as várias recomendações mundiais em todos os aspectos, são amplamente reproduzidos em vários aspectos da sociedade atual e da maneira mais híbrida possível.

De acordo com Afonso (2001, p. 19-20), há modificações no conceito de Estado em razão de que o posicionamento do mesmo pode implicar no abandono ou não da ideia, defendida por alguns, do Estado nacional “[...] como representante do *bem-comum*.”

Assim, a luta pela igualdade de condições é a mais árdua porque mexe com os padrões de acumulação auferidos pelo grande capital em favor da precarização do trabalho e expropriação do trabalhador, sendo esse o cerne do capitalismo.

Nesse sentido, quando as taxas de lucro estão reduzidas, as insuficiências do mercado são supridas através do Estado, o qual opera as regulações, criando assim aberturas para a expansão do capital. Analisando o Estado capitalista contemporâneo, Farias (2001) afirma que o Estado possui uma aparência e uma essência. O lado da essência do Estado está composto pela luta de classe e divisão do trabalho na perspectiva da satisfação dos interesses do capital. Por sua vez, o lado da aparência do Estado é formado pela democracia burguesa formal (o aparato jurídico, político e ideológico) e pelos aparelhos de Estado. Nesse sentido, as mudanças e regulações ocorrem no lado da aparência do Estado, as quais são evidenciadas claramente na legislação que o Estado produz, com preponderância do interesse de determinadas classes, da competição em todas as esferas da sociedade (neodarwinismo e neohobbesianismo), com a tolerância de grandes desigualdades sociais e a regulação das relações pelo princípio liberal do direito privado, do lucro e da predominância do mercado.

Nessa lógica, ao admitir que as lutas políticas no seio do Estado o tornam uma condensação das relações de forças, Poulantzas (2000, p. 126) afirma que “Se seu núcleo persiste, que é o que faz com que o Estado continue capitalista, não impede que eles passem por importantes transformações ao longo da reprodução do capitalismo.” Entende-se que o lado da essência do Estado permanece inalterado enquanto existem disputas e relação de forças entre classes no seio do Estado. Essas disputas ocorrem entre representantes das mais diversas classes e as relações de força não ocorrem somente entre a classe dominante contra a classe dominada, mas existem disputas e relações de força no seio da classe dominante entre si e da classe dominada entre si, na medida em que representantes dos diversos segmentos disputam e entram em relações de força – o que não significa

uma mudança no lado da essência do Estado em razão de que o mesmo continua capitalista, mas ocorre alternância de poder e posições estratégicas na medida em que cada classe ou fragmento de classe consegue se estabelecer ou ocupar posições dentro das disputas maiores.

Essas disputas ou ocupação de espaços existem em vários níveis, desde os mais gerais (internacionais) aos mais particulares. Neste sentido, as organizações multilaterais elaboraram e definiram políticas nas mais variadas áreas, inclusive na área educacional, porque pela educação formal, via de regra, em seu caráter de formação mais geral, passa a formação do trabalhador, bem como a escola define valores e ideologias relacionados à divulgação de uma cultura dominante e o modo de vida, não sendo, portanto, um lugar neutro, mas um lugar de disputas. Dessa forma, estes organismos internacionais, no exercício de sua função reguladora, influenciam em larga escala a criação e implementação de regulações e reforma nos Estados nacionais.

Quando se trata dos desdobramentos das modificações em nível mundial e se desloca para a regulação no Brasil, fica constatado que a maioria das modificações estruturais ocorreu no final do século passado, apesar de que as mesmas continuam sendo implementadas paulatinamente sob a influência do capital mundial. De acordo com Leher (2003), estas modificações neoliberais através das reformas do Estado começaram a ser inseridas mais fortemente no Brasil através do governo de Fernando Collor de Melo, a partir de 1990. Algumas das medidas que efetivaram essas regulações foram a existência de privatizações e abertura de barreiras alfandegárias.

Para essa análise, recorre-se aqui a alguns trechos dos discursos de posse dos presidentes Fernando Collor de Mello, Itamar Franco e Fernando Henrique Cardoso, na certeza de que as medidas tomadas por esse trio deram conta de efetivar as reformas de Estados ocorridas no Brasil.

Assim, em seu discurso de posse no Congresso Nacional, em 15 de março de 1990, o então presidente Fernando Collor de Melo destacou o seu Projeto de reconstrução nacional, o qual tinha seis eixos centrais:

[...] a democracia e cidadania; a inflação como inimigo maior; a reforma do Estado e a modernização econômica; a preocupação ecológica; o desafio da dívida social; e, finalmente, a posição do Brasil no mundo contemporâneo (MELLO, 1996, p. 10).

O terceiro eixo desse projeto é reafirmado em várias outras partes, inclusive é apontado claramente no discurso como sendo a “premissa maior” ou a “estratégia global de reforma do Estado”, a qual seria empreendida em “[...] tríplice reforma: fiscal, patrimonial e administrativa.” Esse fato indica nitidamente a retirada do Estado de algumas esferas e o estabelecimento dos preceitos neoliberais na medida em que o setor privado ganharia espaço. É nesse contexto que se deve entender a implementação das reformas como desdobramento das mudanças estruturais em nível global. Nesse propósito, Mello (1990, p. 15-16) reafirma sua

[...] convicção de que a economia de mercado é a forma comprovadamente superior de geração de riqueza, de desenvolvimento intensivo e sustentado [...] Em síntese, essa proposta de modernização econômica pela privatização e abertura é a esperança de *completar a liberdade política*, reconquistada com a transição democrática, com a mais ampla e efetiva *liberdade econômica*.

Só que o governo de Collor teve vida curta (O mandato vai de 15 de março de 1990 a 29 de dezembro de 1992) em razão do envolvimento do mesmo em corrupção, vindo a ser destituído do cargo através de *impeachment*. Merece destaque também o insucesso e a impopularidade causada pelos planos econômicos implementados por este governo.

Na sequência do *impeachment*, assume a presidência o então vice-presidente Itamar Franco (Assume em 29 de dezembro de 1992 até o fim 1994), o qual dá continuidade ao processo das mudanças de cunho neoliberal no Brasil. Em seu discurso de posse, proferido a 30 de dezembro de 1992, o novo presidente se compromete a continuar com as privatizações bem como a dar prosseguimento à abertura do país para a entrada do grande capital. Assim, de acordo com Itamar Franco (1992, p. 38), “Prosseguiremos, sem aqodamento, mas sem pausas, o processo de privatização de empresas estatais, [...] Abrir as fronteiras à competição internacional [...].”

Com essa incumbência o então presidente Itamar Franco dá posse a Fernando Henrique Cardoso (FHC) na condição de Ministro da Fazenda. Constatase que mudam os presidentes e ministros, mas o projeto neoliberal perpassa como fio condutor por todos eles. Este fato nos mostra as verdadeiras relações entre Estado e capital, bem como o poder que as agências multilaterais têm na

implementação do projeto neoliberal e condução dos processos de reforma dos Estados nacionais. Como Ministro da Fazenda, FHC implementa o Plano Real e consegue controlar a inflação, a qual já perdurava por mais de uma década. Esse foi um dos principais fatores que contribuíram para que ele se credenciasse para as disputas presidenciais em 1994 e dar prosseguimento à mesma agenda de governo iniciada anteriormente.

Com a eleição de Fernando Henrique Cardoso a presidente do Brasil por dois mandatos seguidos entre os anos de 1995 a 2002 constata-se que as reformas do Estado em curso vão se consolidar em seus oito anos na presidência.

Em seu discurso de posse, proferido em 1º de janeiro de 1995, na condição de presidente do Brasil, FHC faz algumas afirmações, às quais se deve dar maior atenção. À época, FHC agradece a

[...] Itamar Franco pelas oportunidades que nos proporcionou. Ao escolher a mim para sucedê-lo, a maioria absoluta dos brasileiros fez uma opção pela continuidade do Plano Real e pelas reformas estruturais necessárias para afastar de uma vez por todas o fantasma da inflação (CARDOSO, 1995, p. 26).

O controle da inflação, de fato, foi um grande feito após mais de dez anos da mesma ter atingido três dígitos em vários períodos. Esse controle inflacionário era uma das condições necessárias para a retomada do crescimento, a valorização da moeda, um maior equilíbrio das contas públicas e ganho da confiança dos investidores estrangeiros na economia nacional.

O sucesso do Plano Real foi reconhecido por autores como Castells (1999) que, ao analisar as políticas adotadas na América Latina, elogia o caminho escolhido pelo Brasil. Nesse sentido, o autor evidencia que

O Brasil mostrou ao mundo em 1993 que os pagamentos da dívida internacional podem ser negociados diretamente com os bancos credores, sem a intervenção do Fundo Monetário Internacional. O então ministro da fazenda Fernando Henrique Cardoso conseguiu um acordo em Nova York com os principais credores do Brasil sem envolver o FMI nas negociações, dessa forma evitando perder liberdade em relação a sua política econômica. A meu ver esta liberdade de agir e elaborar uma política, tendo em mente as condições específicas do país, está relacionada ao grande sucesso do Plano Real de Fernando Henrique no controle da inflação em 1994. Na verdade, nem todos os países têm o peso do Brasil para ajudá-los a escapar dos ditames do FMI (CASTELLS, 1999, p. 169).

No entanto, é possível encontrar contradição nessa análise feita por Castells, a qual está na nota de fim de texto de número 133 (CASTELLS, 1999), na qual o mérito atribuído a FHC por Castells foi de ter conseguido o “acordo com os principais credores do Brasil sem envolver o FMI nas negociações.” Ora, na mesma obra e na mesma página das análises dos países da América Latina, Castells (1999, p. 136) afirma que as políticas específicas de cada país, às quais FHC seguiu à risca, foram “[...] elaboradas pelo FMI em nome do clube dos credores.” Ou seja: não parece existir diferenças tão marcantes entre FMI e credores. Aliás, interpretando-se o texto *ipsis litteris*, chega-se à conclusão de que os credores são a causa primeira, a alavanca, o fator gerador para a elaboração das orientações neoliberais. Enquanto isso, o FMI é o efeito, o elaborador, a consequência, o produto ou resultado. Isso faz todo sentido na medida em que existe um predomínio do capital sobre o Estado (FARIAS, 2001).

Ainda em acordo com Castells (1999, p. 136),

[...] duas medidas tornaram-se a peça central de todas as novas políticas, e um objetivo simples comandou a estratégia global. As duas medidas eram: (a) controle da inflação, principalmente pela redução drástica dos gastos públicos, com a imposição de austeridade fiscal, aperto nos créditos e na oferta monetária e rebaixamento dos salários reais; e (b) privatização da maior parte possível do setor público, em especial suas empresas mais rentáveis, oferecendo-as em licitações ao capital estrangeiro. O objetivo fundamental perseguido por essas demandas era homogeneizar as características macroeconômicas da América Latina, alinhando-as com as da economia global aberta. Assim, o investimento poderia vir de qualquer lugar, bem como ir para qualquer lugar do mundo.

Constata-se pelo texto acima que FHC cumpriu as orientações neoliberais e discorda-se da afirmativa de Castells (1999) ao dizer que na pessoa de FHC houve negociação “sem a intervenção do Fundo Monetário Internacional”, ou que o Brasil escapou dos “ditames do FMI”, até porque há inúmeras formas de intervenção.

A história evidencia que o presidente Fernando Henrique Cardoso (1995, p. 31), no cumprimento daquilo que prometera em seu discurso de posse, qual seja operar “[...] uma ampla reorganização da máquina do Governo [...]”, deu sequência na implementação do ideário neoliberal e obediência aos seus ditames. O fato é que as ações tomadas depois desse discurso reafirmam o compromisso do governo de FHC por dois mandatos (1995-2002) na condução das reformas estruturais e das regulações necessárias, minimizando as funções do Estado em relação às políticas

sociais, privatizando as empresas estatais e abrindo o país para a livre circulação do grande capital.

Assim, quando se pensa nas reformas do Estado realizadas no Brasil, nossa atenção se desloca mais especificamente para várias ações dos governos de FHC e seus respectivos desdobramentos ao implementar a reformulação do aparato jurídico-político-ideológico na perspectiva da reestruturação da aparência do Estado capitalista contemporâneo, adequando assim a democracia burguesa formal brasileira ao capital transnacional. Para a implementação destas reformas, FHC empossa Luiz Carlos Bresser Pereira no Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado (MARE), o qual figurou como o intelectual orgânico dessas reformas e defensor pertinaz daquelas adequações.

Cabe aqui um breve panorama, principalmente a respeito da sua postura ideológica. Ao falar sobre as soluções apresentadas para a crise estrutural capitalista, Pereira (1997) afirma que a resposta à crise depende da filiação ideológica. Nesse sentido, seriam quatro as correntes ideológicas com posições diferentes para o encaminhamento da crise, quais sejam, esquerda tradicional (arcaica e populista, que diagnosticou erroneamente a crise como causada por interesses externos), a direita neoliberal (defendia as reformas orientadas para o mercado), a centro-direita pragmática (formada pelo *establishment* capitalista burocrático nos países centrais e na América Latina) e a centro-esquerda social-liberal ou pragmática, ou social-democrática (diagnosticou com clareza a crise). Assim, em acordo com Pereira (1997), cada uma das correntes ideológica assume uma posição, sendo que no governo FHC a posição assumida não foi a de direita neoliberal, mas sim assumiu a posição de centro-esquerda social-liberal, a qual

[...] diagnosticou com clareza a Grande Crise como uma crise do Estado, delineou a interpretação social-democrática ou social-liberal da crise do Estado em substituição à interpretação nacional-desenvolvimentista, e adotou as propostas da centro-direita pragmática visando à obediência aos fundamentos macroeconômicos - ou seja, políticas econômicas que envolvem ajuste fiscal, políticas monetárias apertadas, preços de mercado, taxas de juros positivas mas moderadas e taxas de câmbio realistas - e a realização de reformas orientadas para o mercado. Mas alertou que estas políticas não bastavam, porque o mercado apenas - o mercado auto-regulável do equilíbrio geral neoclássico e da ideologia neoliberal - não garante nem o desenvolvimento, nem o equilíbrio e a paz social. [...] Ao invés do Estado mínimo, a centro-esquerda social-liberal propôs a reconstrução do Estado, para que este possa - em um novo ciclo - voltar a complementar e corrigir efetivamente as falhas do mercado, ainda que mantendo um perfil de intervenção mais modesto do que aquele prevalecente no ciclo anterior. (PEREIRA, 1997, p. 17).

Entende-se que apesar da intencionalidade ou defesa teórica da posição de centro esquerda social-liberal, a realidade não é tão linear na medida em que as relações entre mercado e Estado se mostraram dinâmicas. Em uma análise mais dialética, e do ponto de vista ontológico, é o capital que funda o Estado (FARIAS, 2001), portanto não parece tão linear assim ao ponto de o Estado conseguir corrigir efetivamente as falhas do mercado.

Nesse contexto, o grande culpado é o Estado e a sua burocracia, mas não se deve esquecer de que a burocracia faz parte da aparência de Estado. Focar na burocracia ou na administração do Estado significa tirar o foco da essência – que é o modo de produção capitalista, o qual visa lucro e acumulação cada vez mais crescente, tendo acarretado ao longo dos anos grandes disparidades na distribuição de renda, na retirada de direitos sociais, nos minimalismos das políticas públicas, na crescente mercantilização e privatização. Ademais, não se deve esquecer que a direita neoliberal, radical e usurpadora recorreu em trilhões ao Estado na crise de 2008 (*subprime*). Era essa mesma direita neoliberal que defendia o minimalismo do Estado, o qual deveria desfazer-se de toda e qualquer intervenção na economia, mas essa mesma direita neoliberal associada a grupos políticos também neoliberais não hesitou em lançar mão de dinheiro público e deixar que a população pagasse por seus erros.

Ao tratar sobre as reformas que se processariam no país, Pereira (1998, p. 5) justifica as mesmas em razão da aceleração tecnológica, bem como das transformações de caráter globalizador efetuadas no sistema econômico mundial, o que fez com que “[...] os estados nacionais perdessem autonomia [...]” implicando conseqüentemente na necessidade de ampla “[...] reforma administrativa rumo a uma administração pública gerencial (ao invés de burocrática), e a separação, dentro do Estado, ao nível das atividades exclusivas de Estado, entre a formulação de políticas públicas [...]” (PEREIRA, 1998, p. 11). Em outra obra, Pereira (2005, p. 36) afirma que

[...] são essenciais uma reforma política que dê maior legitimidade aos governos, o ajuste fiscal, a privatização, a desregulamentação – que reduz o “tamanho” do Estado – e uma reforma administrativa que crie os meios de se obter uma boa governança. [...] uma reforma que se estabeleça, no setor público, uma administração pública gerencial.

Segundo Pereira (1997, p. 20), a reforma do Estado possuía quatro fundamentos constitutivos, quais sejam: “[...] (a) delimitação de seu papel através dos processos de privatização, publicização e terceirização; (b) a desregulação; (c) o aumento da governança; e (d) o aumento da governabilidade.”

Assim, na sequência do propósito reformista, foram desencadeadas muitas ações e vasta quantidade de publicações, dentre as quais se destaca inicialmente a produção do documento intitulado Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado, datado de 1995, o qual buscava, dentre outros objetivos, agir para a “[...] transição de uma cultura burocrática para uma cultura gerencial” (BRASIL, 1995, p. 48). No documento em apreço, o conceito de reforma do Estado implicava necessariamente

[...] transferir para o setor privado as atividades que podem ser controladas pelo mercado. Daí a generalização dos processos de privatização de empresas estatais. Neste plano, entretanto, salientamos um outro processo tão importante quanto, e que, no entanto, não está tão claro: a descentralização para o setor público não-estatal da execução de serviços que não envolvem o exercício do poder de Estado, mas devem ser subsidiados pelo Estado, como é o caso dos serviços de educação, saúde, cultura e pesquisa científica. Chamaremos a esse processo de “publicização” (BRASIL, 1995, p. 12).

Esta transição do modelo de gestão pública, a qual deveria sair do modelo burocrático e migrar para a gerencial, inicialmente foi implementado no Chile de forma experiencial e depois no Reino Unido sob a liderança da premier Margareth Thatcher. Esta transição foi recomendada pela doutrina neoliberal e adotada por vários países, entre eles o Brasil. Neste sentido, o então presidente do Brasil Fernando Henrique Cardoso (2005, p. 17) afirma que

[...] nós temos que preparar a nossa administração para a superação dos modelos burocráticos do passado, de forma a incorporar técnicas gerenciais que introduzam na cultura do trabalho público as noções indispensáveis de qualidade, produtividade, resultados, responsabilidade dos funcionários, entre outros.

Na perspectiva ideológica de Przeworski (2005, p. 68), a reforma do Estado deveria ser “[...] concebida em termos de mecanismos institucionais pelos quais os governos possam controlar o comportamento dos agentes econômicos privados, e os cidadãos possam controlar os governos.” Analisando-se essa afirmação à luz da história recente do capitalismo e do nosso país, constata-se o

quanto a mesma foi sofismática, constituindo-se em verdadeiro engodo porque aconteceu exatamente o contrário, na medida em que foram os agentes privados que passaram a ter domínio sobre os governos.

Nesse sentido, a partir destes indicativos temos a clareza de, pelo menos, dois fundamentos deste processo de reforma do Estado: a privatização e a publicização. Ambas implicam na transferência para o setor privado de empresas ou serviços que antes estavam sob os auspícios do Estado. Em se tratando das privatizações, a transferência para o setor privado é total na medida em que o Estado vende as empresas, sem ter a partir de então gerência ou participação nos rumos das mesmas. Neste caso, o Estado se retira da produção, deixando isso para o mercado pela liberalização do comércio. O documento Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado chega a afirmar que “a propriedade privada é a regra”, na medida em que mesma é “coordenada via mercado” (BRASIL, 1995, p. 44).

Em relação à publicização, o Estado deve transferir a produção dos serviços de educação, saúde, cultura etc. para o setor público-não estatal, mas continua subsidiando financeiramente, inclusive com o dever de exercer controle sobre os serviços prestados através do estabelecimento de parcerias. Em outra parte, o Projeto reafirma que a propriedade pública não estatal é composta pelas “[...] organizações sem fins lucrativos, que não são propriedades de nenhum indivíduo ou de grupo e estão orientadas diretamente para o atendimento do interesse público” (BRASIL, 1995, p. 43).

Esta postura está em consonância com Cardoso (2005, p.16), o qual afirma que “O Estado deve se concentrar na prestação de serviços básicos à população – educação, saúde, segurança, saneamento, entre outros.” Ainda sobre isso, convém que novamente seja citado Pereira (2005, p. 21-23), o qual afirma que

Nos anos 90, embora o ajuste estrutural continue figurando entre os principais objetivos, a ênfase deslocou-se para a reforma do Estado. [...] Uma das principais reformas a que se dedica o governo Fernando Henrique Cardoso é a reforma da administração pública, embora não constasse dos temas da campanha eleitoral de 1994. [...]. Desde meados dos anos 80, os países altamente endividados têm-se dedicado a promover o ajuste fiscal, a liberalizar o comércio, a privatizar, a desregular. [...] A reforma provavelmente significará reduzir o Estado, limitar suas funções como produtor de bens e serviços e, em menor extensão, como regulador [...].

A citação acima remete à intensidade do discurso e das ações voltadas para a reforma do Estado como alternativa principal dentro dos princípios

norteadores do neoliberalismo, como a privatização, desregulamentação, diminuição do Estado para as questões sociais. Esta é a perspectiva da ação do Estado dentro do que os reformistas denominaram como sendo os serviços exclusivos do Estado, que será objeto das análises seguintes.

Neste sentido, o documento intitulado Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (BRASIL, 1995), bem como Pereira e Spink (2005), fazem uma exposição a respeito dos Aparelhos do Estado, diferenciando quatro setores. O primeiro setor é denominado de núcleo estratégico, cuja peculiaridade está relacionada ao governo, abrangendo as esferas do executivo, legislativo e judiciário, e suas atribuições estão diretamente ligadas à reforma do próprio Estado, criação de legislações, feitura das políticas públicas e às tomadas de decisão.

O segundo setor é denominado de atividades exclusivas, abrangendo por sua vez as atividades restritas ou exclusivas, as quais também só podem ser realizadas pelo Estado. Recebe a nomenclatura de poder extroverso, em razão da prerrogativa do Estado em fazer cumprir as leis criadas pelo núcleo estratégico e tornar obrigatórios os interesses públicos em detrimento dos interesses particulares. Neste setor estão relacionados o fazer cumprir as políticas públicas, o poder de fiscalizar, regulamentar, policiar, as agências de regulação e de financiamento, a seguridade social, a cobrança de impostos, dentre outros.

O terceiro setor relacionado aos aparelhos de Estado é denominado de serviços não exclusivos. Estes serviços eram amplamente antes prestados pelo Estado à população, mas passaram a ser o alvo principal do chamado processo de publicização. A principal característica deste setor é a inexistência de uma ação exclusiva do Estado, mas o agir do mesmo em tautocronia ou concomitância com as mais diversas organizações privadas e/ou públicas não estatais. Dentre os serviços não exclusivos merecem destaque os serviços relativos a educação, saúde, centros de pesquisa, universidades, museus, hospitais, cultura.

O quarto setor do aparelho de Estado é conhecido como o de *produção de bens e serviços para o mercado*. Esse setor tem como maior característica o total das empresas estatais que produziam bens e serviços na perspectiva da obtenção de lucro proveniente destas atividades econômicas. Essas atividades ainda permaneciam sob a tutela do Estado em razão de que foram feitos investimentos do Estado em áreas ainda não exploradas pela iniciativa privada, como obras

relacionadas a infraestrutura. Se os serviços não-exclusivos referentes ao setor três deveriam ser objeto de publicização, então o projeto de reforma do Estado defendia que este quarto setor deveria ser privatizado, posto que o mercado teria condição de controlar essas empresas comerciais.

Ainda de acordo com o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (BRASIL, 1995, p.13), ao Estado caberia a manutenção de sua função reguladora conforme previsto nos setores do núcleo estratégico e atividades exclusivas.

Deste modo o Estado reduz seu papel de executor ou prestador direto de serviços, mantendo-se entretanto no papel de regulador e provedor ou promotor destes, principalmente dos serviços sociais como educação e saúde, que são essenciais para o desenvolvimento, na medida em que envolvem investimento em capital humano; para a democracia, na medida em que promovem cidadãos; e para uma distribuição de renda mais justa, que o mercado é incapaz de garantir, dada a oferta muito superior à demanda de mão-de-obra não-especializada. Como promotor desses serviços o Estado continuará a subsidiá-los, buscando, ao mesmo tempo, o controle social direto e a participação da sociedade.

Nesta nova perspectiva, busca-se o fortalecimento das funções de regulação e de coordenação do Estado, particularmente no nível federal, e a progressiva descentralização vertical, para os níveis estadual e municipal, das funções executivas no campo da prestação de serviços sociais e de infra-estrutura.

Pela importância para este estudo, convém que seja destacado o segundo objetivo, o qual explicita que é necessário “Limitar a ação do estado àquelas funções que lhe são próprias, reservando, em princípio, os serviços não-exclusivos para a propriedade pública não-estatal, e a produção de bens e serviços para o mercado, para a iniciativa privada” (BRASIL, 1995, p. 45). Dessa forma, são elencados cinco objetivos relacionados aos serviços não-exclusivos. No que se refere ao primeiro objetivo, o Plano Diretor deixa claro que se deve

Transferir para o setor público não-estatal estes serviços, através de um programa de “publicização”, transformando as atuais fundações públicas em organizações sociais, ou seja, em entidades de direito privado, sem fins lucrativos, que tenham autorização específica do poder legislativo para celebrar contratos de gestão com o poder executivo e assim ter direito a dotação orçamentária. (BRASIL, 1995, p.46-47)

Neste primeiro objetivo, merece destaque o termo “organização social”, na medida em que a mesma poderia receber financiamento do Estado para a prestação dos serviços não exclusivos do Estado. Mas o Plano Diretor afirma que, além de receberem financiamento público, as organizações sociais deveriam também contar

com a “[...] sociedade a que serve, a qual deverá também participar minoritariamente de seu financiamento via compra de serviços e doações” (BRASIL, 1995, p. 47).

A defesa ideológica que o Plano Diretor faz em todo seu conteúdo é de que a atuação das organizações sociais, na condição de setor público-não estatal, estaria descentralizando as ações na prestação dos serviços não-exclusivos do Estado. Segundo o Plano, essa medida representaria a implementação de princípios de gestão mais eficazes, participação social, controle direto da sociedade e que, conseqüentemente, traria melhores resultados a custos bem menores. O Plano define a OS como sendo as instituições de “[...] direito privado que, por iniciativa do Poder Executivo, obtêm autorização legislativa para celebrar contrato de gestão com esse poder e assim ter direito a dotação orçamentária.” (BRASIL, 1999, p. 60)

Constata-se que o Estado estabelece diretrizes para a criação das organizações sociais no exercício de suas atribuições dos setores dos serviços não *exclusivos*. De fato, existe a necessidade de uma regulação que não seja minimalista e que dê conta de estabelecer padrões de funcionamento para a existência da tão propalada qualidade que a administração gerencial prometia. A segunda questão se relaciona com os desafios que a implementação do novo modelo gerencial iria requerer para funcionar bem. Certamente que o bom funcionamento das medidas dependeria em parte do empenho dos servidores que compunham os aparelhos de Estado, e, portanto, era necessário que os mesmos estivessem dispostos a participar desse processo buscando servir com qualidade.

A terceira questão se relaciona em equacionar a qualidades dos serviços *versus* redução dos gastos pela diminuição do Estado. Nesse sentido, parece contraditório querer resultados tão expressivos em curto tempo em concomitância com redução de despesas e enxugamento do setor governamental pela diminuição do quadro de funcionários. A associação destes componentes apontava para que algo pudesse dar errado, e várias lacunas foram surgindo sobre as regulamentações e a capacidade do Estado no exercício de suas *atividades exclusivas* em fazer cumprir a vontade coletiva sobre o interesse individual.

Ainda sobre as organizações sociais, Pereira (2005) reafirma que as mesmas fariam parte do setor público não-estatal na medida em que estariam inseridas na área dos serviços não exclusivos do Estado, mas que para desempenharem suas funções era necessário ter alguns pré-requisitos, como serem

[...] autorizadas pelo parlamento a receber dotação orçamentária do Estado. O núcleo estratégico usará o contrato de gestão como instrumento de controle das atividades exclusivas e não-exclusivas. As agências autônomas, no caso das atividades exclusivas e as organizações sociais, no dos serviços não-exclusivos, serão descentralizadas. Nas agências, o ministro nomeará o gerente executivo e firmará com ele o contrato de gestão; nas organizações sociais, o gerente executivo será escolhido pelo conselho, cabendo ao ministro assinar os contratos de gestão e controlar os resultados. Os contratos de gestão deverão prover os recursos de pessoal, materiais e financeiros com os quais poderão contar as agências ou as organizações sociais, e definirão claramente, quantitativa e qualitativamente, os indicadores de desempenho – os resultados a serem alcançados, acordados pelas partes (PEREIRA, 2005, p. 36).

Constata-se a existência de uma legislação própria, a qual normatiza a criação da OS. A princípio, merece destaque a Lei nº 9.637, de 15 de maio de 1998, a qual 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. Assim, a Lei afirma:

Art. 1º. O Poder Executivo poderá qualificar como organizações sociais pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, cujas atividades sejam dirigidas ao ensino, à pesquisa científica, ao desenvolvimento tecnológico, à proteção e preservação do meio ambiente, à cultura e à saúde, atendidos os requisitos previstos nesta Lei.

Art. 6º. O contrato de gestão, elaborado de comum acordo entre o órgão ou entidade supervisora e a organização social, discriminará as atribuições, responsabilidades e obrigações do Poder Público e da organização social.

Art. 11. As entidades qualificadas como organizações sociais são declaradas como entidades de interesse social e utilidade pública, para todos os efeitos legais.

Art. 14. É facultado ao Poder Executivo a cessão especial de servidor para as organizações sociais, com ônus para a origem.

As OSs constantes do processo de publicização não poderiam ser estatais, mas sim privadas e sem fins lucrativos. Isso as coloca na condição de Terceiro Setor, na medida em que deveriam prestar um serviço sem pertencerem ao Primeiro Setor (Estado) ou Segundo Setor (mercado).

Dentre muitas situações abordando a reforma do Estado e suas relações entre os setores público e privado, destaca-se a questão da terceira via, a qual assimila o diagnóstico neoliberal que responsabiliza o Estado pela crise e busca diversos estratagemas para a transferência para a sociedade civil das execuções de políticas sociais antes sob a responsabilidade do Estado.

Em acordo com Giddens (1999, p. 36), a

[...] Terceira Via se refere a uma estrutura de pensamento e de prática política que visa a adaptar a social democracia a um mundo que se transformou fundamentalmente ao longo das últimas duas ou três décadas. É uma Terceira Via no sentido de que é uma tentativa de transcender tanto a social democracia do velho estilo quanto o Neoliberalismo.

Neste sentido, a crise dos padrões de acumulação do capitalismo bem caracterizados a partir da década de 1970 traz consigo algumas estratégias para a superação da mesma, tais como o neoliberalismo, a reestruturação produtiva, a globalização e a terceira via como redefinidora do papel do Estado, principalmente em relação às políticas sociais. Assim, para o neoliberalismo, a saída da crise se daria principalmente pela mercantilização, enquanto que para a terceira via as políticas sociais deveriam ser assumidas grandemente pela sociedade civil com consequentes desdobramentos na vinculação público-privado.

A este respeito, Giddens, em defesa do Terceiro Setor (1999, p.79), falava sobre o Estado “[...] agir em parceria com a sociedade civil para fomentar a renovação e o desenvolvimento da comunidade [...]”

Discutindo sobre a temática, Santos (1999, p.14) esclarece que

‘Terceiro sector’ é uma designação residual e vaga com que se pretende dar conta de um vastíssimo conjunto de organizações sociais que não são nem estatais nem mercantis, ou seja, organizações sociais que, por um lado, sendo privadas, não visam fins lucrativos, e, por outro lado, sendo animadas por objetivos sociais, públicos ou colectivos, não são estatais.

Vê-se que as medidas relacionadas a organização social sempre evocam os princípios de eficiência, eficácia, autonomia administrativa e financeira na condução da prestação dos serviços à população. Mas o que se constata é que, na essência, essas medidas também visavam desobrigar o Estado de várias responsabilidades, inclusive na perspectiva do desembolso financeiro por parte dos que fossem alvo dessas ações. O Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado ainda afirma que “Terão prioridade os hospitais, as universidades e escolas técnicas, os centros de pesquisa, as bibliotecas e os museus” (BRASIL, 1995, p. 60).

A reforma do Estado dentro do processo de publicização, além das OSs, também possibilitou a criação de OSCIP. A criação desta modalidade de organização estava regida pela Lei nº 9.790, de 23 de março de 1999, a qual 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.

Em acordo com Cury (2007), essas leis que tratam de OS e OSCIP são diferentes, apesar de trazerem algumas partes iguais. No entanto, “[...] a existência de ambas indica o fenômeno da *publicização* do Direito privado e da *privatização* do Direito público” (Cury, 2007, p. 8).

Dentre as diferenças, cita que as OSs são instituições públicas de direito privado criadas pelo poder público fundamentadas no contrato de gestão de um bem público. Por sua vez as OSCIPs já se constituíam anteriormente de natureza privada, mas passam se conectam com o Estado através das parcerias e consequente inserção da terceira via como alternativa para as questões sociais. Ainda em acordo com Giddens (1999, p. 80),

Os neoliberais querem encolher o Estado; os social-democratas, historicamente, têm sido ávidos por expandi-lo. A terceira via afirma que o que é necessário é reconstruí-lo – ir além daqueles de direita “que dizem que o governo é o inimigo”, e daqueles de esquerda “que dizem que o governo é a resposta”.

Constata-se que esses desdobramentos advindos da reforma do Estado trazem em si a utilização da terceira via como alternativa que reflete uma mudança do modelo de gestão burocrático para um modelo de gestão gerencial. Nesta lógica, fica privilegiada a parceria público-privada e o empreendedorismo como forma de administrar as políticas sociais.

1.3 As parcerias público-privadas: das primeiras normatizações à sua reconfiguração com a reforma do Estado

Como desdobramento da ampla reforma do Estado, na perspectiva da publicização surgem as PPPs. Elas surgem no escopo das transformações de cunho neoliberal sofridas pelo Estado no viés da “diminuição” do mesmo para as políticas sociais, mas “aumento” para o capital objetivado nas possibilidades de sua ampliação. Fato é que esse processo ocorrido no seio do Estado se assemelha ao movimento de uma gangorra, posto que na medida em que o Estado “cresce” para a satisfação dos interesses do capital, ele “diminui” na condição de Estado de bem-estar-social. Constata-se também que esse movimento imprime um soçobro no

Estado-prestador de serviço, criando concomitantemente um Estado denominado por alguns de “suficiente, modesto ou mínimo.” (GUIMARÃES, 2012).

A desestatização ocorreu em escala mundial sob o arrazoamento de cunho neoliberal ou em nome da criação de condições mais favoráveis para a prestação dos serviços atrelados à inópia do Estado auspiciando obras e prestação de serviços. Esse processo ocorreu acompanhado da ruptura de monopólios (mas criação de outros), da “desregulamentação” do mercado, inserção da concorrência em determinados serviços públicos pelo viés da flexibilização de marcos regulatórios, ampla privatização, bem como do remetimento para o setor privado da prestação de serviços públicos.

De maneira semelhante, essas transformações próprias das políticas neoliberais também foram implementadas em nosso país pelo consentimento das nossas lideranças políticas e sob a batuta das pressões externas dos organismos internacionais utilizando-se da dívida externa.

Alguns autores admitem a existência de apenas duas fases ou períodos no processo de privatização no Brasil, que seriam respectivamente as fases ocorridas nos governos de Fernando Collor de Mello e de Fernando Henrique Cardoso (MARQUES, CATANI, 2013, p. 71). Outros autores admitem a existência de três fases nesse processo de privatização. Para Guimarães (2012), este processo de privatização passou por três períodos, sendo que o primeiro ocorreu em 1979, quando o Brasil ainda passava por um processo de transição da ditadura militar para um governo civil, tendo Hélio Beltrão como Ministro da Desburocratização, sob o governo de João Batista de Oliveira Figueiredo. Essa primeira fase se deu exatamente “[...] a partir da criação do Programa Nacional de Desburocratização.” (GUIMARÃES, 2012, p. 16).

Ao se pesquisar o Decreto nº 83.740, de 18 de julho de 1979, o qual Institui o Programa Nacional de Desburocratização e dá outras providências, em seu Art. 1º diz explicitamente que o objetivo do Programa é “[...] dinamizar e simplificar o funcionamento da Administração Pública Federal.” Um pouco mais adiante (em seu Art. 3º, alínea “b”), o referido documento afirma que o objetivo do Programa é: “reduzir a interferência do Governo na atividade do cidadão e do empresário [...]”. Já no mesmo Art. 3º, nas alíneas seguintes, o decreto afirma que busca

f) fortalecer o sistema de livre empresa, favorecendo a empresa pequena e média, que constituem a matriz do sistema, **e consolidando a grande empresa privada nacional**, para que ela se capacite, quando for o caso, **a receber encargos e atribuições que se encontram hoje sob a responsabilidade de empresas do Estado;**

g) impedir o crescimento desnecessário da máquina administrativa federal, mediante o estímulo à execução indireta, utilizando-se, **sempre que praticável, o contrato com empresas privadas capacitadas e o convênio com órgãos estaduais e municipais;**

h) velar pelo cumprimento da política de contenção da criação indiscriminada de empresas públicas, promovendo o equacionamento dos casos em que for possível e recomendável **a transferência do controle para o setor privado**, respeitada a orientação do Governo na matéria. (Grifos nossos).

Em acordo com Wahrlich (1984, p. 75), a desburocratização e a desestatização foram as duas maiores prioridades do governo brasileiro entre os anos de 1980 a 1984. A autora ressalta ainda sobre a pertinência dos critérios estabelecidos pela legislação instituinte, quais sejam: os Decretos nº 83.740, de 18 de julho de 1979, o qual Institui o Programa Nacional de Desburocratização e dá outras providências; e o Decreto nº 86.215, de 25 de julho de 1981, o qual Fixa normas para a transferência, transformação e desativação de empresas sob o controle do Governo Federal, nos casos que especifica. Esse último decreto citado acima normatiza o Programa de Desestatização na medida em que oferece o fundamento legal para a transferência de empresas para a iniciativa privada, bem como para a desativação ou conservação de determinadas estatais.

O Decreto nº 86.215, de 25 de julho de 1981, em sua parte preliminar (Considerações), afirma que o Programa tem como fundamentos

b) [...] os objetivos de estabelecer o fortalecimento do sistema de livre empresa, a consolidação da grande empresa privada nacional, a contenção da criação indiscriminada de empresas estatais e, quando recomendável, a transferência do seu controle para o setor privado;

c) o firme propósito do Governo de promover a privatização do controle de empresas estatais, [...]

O Decreto nº 86.215, de 25 de julho de 1981, afirma claramente que essas ações de privatização instituídas em 1981 já haviam sido colocadas institucionalmente dois anos antes na condição de “objetivos prioritários do Governo”, desde o estabelecimento do Decreto nº 83.740, de 18 de julho de 1979.

Fica claro nas normas legais a intenção de transferir a prestação de serviços do Estado para o setor privado, quer seja a pequena ou a grande empresa,

o que vai fundamentando a existência de concessões¹¹ ao setor privado, as quais, *a posteriori*, evoluem para as PPPs. Fica evidente a preocupação em “diminuir” o tamanho do Estado e “aumentar” o tamanho do setor privado, inclusive não só na esfera federal, mas também na estadual e municipal.

Destaca-se também no mesmo sentido o Decreto nº 84.128, de 29 de outubro de 1979, o qual Dispõe sobre o controle de recursos e dispêndios de empresas estatais e dá outras providências.

Esse Decreto, em seu Art. 3º cria a Secretaria de Controle de Empresas Estatais (SEST), a qual tinha a competência de coordenar as atividades das empresas estatais. Além de que, dentre outras questões, já oferecia o fundamento legal para em seu Art. 7º, § 1º, delegar responsabilidade ao Banco Central do Brasil para “[...] credenciar as entidades interessadas na contratação de operações de crédito externo, com vistas ao início de negociações com entidades financeiras no exterior [...].”

Com a entrada do governo de José Sarney, as investidas em favor das privatizações ficaram mais intensas. Isso pode ser constatado a partir do Decreto nº 91.991, de 28 de novembro de 1985, o qual Dispõe sobre o processo de privatização de empresas sob controle direto ou indireto do Governo Federal, e dá outras providências. Esse Decreto, dentre outras questões e de forma bem objetiva, coloca a palavra “privatização” no lugar de “desestatização.” Também em seu Art. 6º institui o Conselho Interministerial de Privatizações, o qual tem a função precípua de enquadrar os processos de privatização.

Ainda a respeito dessa primeira etapa de privatizações ou desestatização ocorrida no Brasil, Wahrlich (1984, p. 72-87) afirma que a desburocratização e a desestatização fazem parte do mesmo programa de governo na década de 1980, sendo que a desburocratização provavelmente foi o que mais chamou a atenção à época em razão das suas dimensões. “Realmente, ninguém ousa pregar contra a

¹¹ As *concessões* se constituem em um dos elementos centrais dentro das atribuições atuais do Estado no sentido de viabilização da exploração de serviços públicos, comércio ou recursos naturais para o setor privado. Isso ocorre por meio de contratos temporários e revogáveis pelo Estado. A *concessão* tem fundamento histórico, posto que remonta desde a época da autoridade centralizadora dos monarcas, os quais poderiam fazer *concessões*. Essa prática perdura até hoje, inclusive em situações que afetam o cotidiano do cidadão, como a concessão de carteira de motorista ou de passaporte – os quais podem ser revogados a qualquer tempo, exatamente porque são concessões. (GUIMARÃES, 2012).

desburocratização, mas ela nem por isso enfrenta entraves menos difíceis de serem superados do que a desestatização.” (WAHLICH, 1984, p. 83).

Sobre o que a autora argumenta acima, chama-se a atenção para dois aspectos. O primeiro é o fato de que ninguém (ou quase ninguém) ousava pregar contra praticamente nada em razão de que ainda se estava em plena ditadura. Apesar de ser transição para governo civil, constata-se que os instrumentos de tortura, o aparelho de repressão, a máquina de opressão, de morte e o cerceamento da liberdade ainda estavam montados e em pleno funcionamento.

O segundo fato que chama a atenção é que, como o Estado estava presente de maneira exacerbada em todas as áreas, poderia soar em outro tom esse processo de desestatização porque os anseios da sociedade civil eram de que realmente o Estado se “ausentasse” de algumas áreas.

Wahrlich (1984) afirma que, em suma, os objetivos do Programa de Desestatização buscavam “[...] reduzir a interferência excessiva do Estado no campo social e econômico [...]”. A autora ainda chama a atenção para a dimensão política na medida em que o Programa pretendia uma “[...] plena inserção no processo de abertura democrática e sua inseparável vinculação à liberdade individual e aos direitos de cidadania” (WAHLICH, 1984, p. 73). Ou seja, o Programa evoca os pilares do liberalismo econômico como seu fundamento, significando a existência nesse período histórico da política brasileira (e porque não dizer da política de quase toda a América Latina) da saída de uma ditadura militar para uma “ditadura” liberal. Em outras palavras, poder-se-ia afirmar que a ditadura militar serviu de apoio para a implementação do neoliberalismo nesse processo de transição.

Esse argumento de que as ditaduras militares em vários países na América do Sul serviram como preceptoras para a implementação do neoliberalismo se confirma pelo ocorrido com o Chile, o qual serviu de laboratório para experiências econômicas. Fato é que, após o Golpe de Pinochet sobre Salvador Allende no Chile, em 11 de setembro de 1973, ocorreu a adoção imediata de um plano de ação econômica elaborado com o auxílio de um grupo de 25 economistas denominados como “os Chicago Boys”, em razão de que esse grupo foi formado intelectualmente na Universidade de Chicago sob a orientação de Milton Friedman, o qual atuou na mesma universidade de 1946 a 1977. Nessa lógica, esse grupo foi

pioneiro do pensamento neoliberal, implementando antecipadamente no Chile, com quase dez anos de antecedência, o pensamento neoliberal que mais tarde seria adotado plenamente por Margaret Thatcher no Reino Unido e Ronald Reagan nos Estados Unidos. Cita-se esse fato aqui para ressaltar a proximidade do ideário neoliberal implementado no Chile em 1973 com o início das privatizações ocorridas no Brasil em 1979. (LIRA, 2010).

Constata-se que, no Brasil, um processo de desestatização é iniciado na década de 1980, com a aprovação do Decreto nº 86.215, de 15 de julho de 1981, posto que em seu Art. 1º designa três ministros de Estado para a desestatização, quais sejam: O Ministro da Secretaria de Planejamento, o Ministro da Fazenda e o Ministro Extraordinário para a Desburocratização, os quais, no prazo de sessenta dias, deveriam entregar para a aprovação do presidente do Brasil a relação completa das empresas estatais que pudessem ser transferidas para o setor privado.

O Decreto nº 86.215, de 25 de julho de 1981, no item “c” das Considerações, afirma que as privatizações no Brasil não vinham acontecendo “[...] com a rapidez desejada, pela ausência de uma clara definição das empresas enquadráveis e de normas que definam os mecanismos e procedimentos de transferência, transformação ou desativação [...].”

Para que se tenha um posicionamento quantitativo dos resultados dessa primeira etapa de desestatização, Wahrlich (1984, p. 81) faz referência aos primeiros resultados das privatizações. Segundo a autora, “Em abril de 1983, 27 empresas do Estado já haviam sido enquadradas pelo Programa Nacional de Desestatização, com a privatização de 14 delas, vendidas pelo Governo [...]. A autora afirma que, apesar dos resultados apresentarem pouca expressividade numérica, mas os mesmos são consistentes e estão em acordo com os critérios estabelecidos pelo próprio Programa no sentido de efetivar as privatizações.

Só que quando é feito um cruzamento dos dados em busca de percentuais, encontram-se as seguintes informações. Wahrlich (1984, p. 82) afirma que havia, à época, [...] cerca de 300 empresas estatais (nesse número incluídas as suas subsidiárias e as que, tendo sido originariamente privadas, vieram a ser absorvidas ou compradas pelo Estado).

Por sua vez, Guimarães (2012, p.16), ao fazer uma análise mais completa, também afirma que os resultados apresentados foram pouco expressivos, mas o Programa de privatização, ao longo de dez anos, apresentou um total de “[...] quarenta e seis empresas privatizadas, gerando valores inferiores a U\$ 800 milhões [...]”. Pois bem, em termos percentuais, isso significa que houve a privatização de 15,3% das empresas. Em nossa opinião, esses resultados são expressivos do ponto de vista da retirada do Estado de algumas áreas, principalmente quanto se considera a realidade de carência social brasileira.

O que se constata na essência do movimento da realidade é que o Estado capitalista contemporâneo (FARIAS, 2001) sofre pressões desde sempre no sentido de ser epitomado de maneira tal que suas funções fiquem substanciadas na fomentação ou adoção de práticas gerencialistas em relação aos serviços que ainda oferece. De maneira concomitante, e em sentido diametralmente oposto ao acima exposto, o Estado também propaga e tonifica as relações mercadológicas no sentido de que a iniciativa privada se beneficie e exerça similarmente a função reguladora pelo viés dos indicadores mercantilistas de qualidade.

Outro detalhe que chama a atenção sobre o Decreto nº 86.215, de 25 de julho de 1981, está no seu Art. 5º, o qual trata de algumas observações que deveriam ser seguidas na transferência do controle das empresas para o setor privado. Destaca-se o seguinte:

II – os adquirentes deverão ser cidadãos brasileiros residentes no País ou empresas ou grupos de empresas sob controle nacional;

III - os adquirentes deverão obrigar-se, mediante compromisso irrevogável, a manter sob controle nacional o capital e a administração das empresas adquiridas;

A esse respeito, Wahrlich (1984, p. 82-83) afirma que,

O Programa Nacional de Desestatização despertou maiores reações, tanto favoráveis como desfavoráveis, conforme a orientação ideológica de seus manifestantes: ora entusiástica – caso daqueles que se batem pela retração do setor público da economia em favor do setor privado, ora catastrófica – no caso dos que temem que a desestatização não se efetive em benefício da livre empresa nacional e sim das multinacionais (não obstante todas as cautelas de que se cercou o legislador do Decreto nº 86.215, de 15 de julho de 1981, que instituiu o programa).

A respeito do que Wahrlich (1984, p. 82-83) chamava de “reação catastrófica”¹², o movimento histórico da realidade constata que foi exatamente o que se instalou no Brasil. Em acordo com Marques e Nakatani (2013, p.70-71), a presença de capital transnacional¹³ sempre foi marcante principalmente a partir da década de 1950, em razão do movimento feito pelo Brasil na busca de substituir as importações e criar uma indústria nacional no pós-guerra. Mas, segundo os autores, algumas medidas foram tomadas no começo da década de 1990, na época do presidente Fernando Collor, no sentido de promover uma “[...] inserção da economia brasileira no mercado internacional e promover a intensificação da presença do capital estrangeiro no país, tanto nas atividades produtivas quanto na esfera financeira.” Os autores afirmam que no período compreendido entre os anos de 1995-2002, período do governo do presidente Fernando Henrique Cardoso, a presença do investidor estrangeiro na privatização [...] subiu para 53%. [...] em 2011, o Brasil foi o quinto país de destino do investimento estrangeiro (IED) no mundo, somente perdendo para Estados Unidos, China, Bélgica e Hong Kong. (MARQUES E NAKATANI, 2013, p.71).

Os autores resumem dizendo que

A entrada maciça e continuada de capital estrangeiro no país desde o Plano Real tem gerado uma verdadeira sangria [...] por conta da antecipação de remessas de lucros e dividendos, o que pressionará a moeda. [...] Em caso de aprofundamento da crise e da saída de parte desse capital, o nível elevado das reservas (US\$ 372, 409 milhões, em 2011) não impedirá que sejam expostas as bases frágeis como foram construídas a relação da economia com o capital internacional. (MARQUES E NAKATANI, 2013, p.76-77).

Assim, esses argumentos servem como refutação ao pensamento de Wahrlich (1984, p. 82-83) sobre as “garantias” do legislador e sobre a “reação catastrófica” em relação ao não predomínio de capital estrangeiro no Brasil.

¹²Wahrlich (1984) afirma ser uma “reação catastrófica” a opinião daqueles que antecipavam uma invasão do grande capital internacional dentro da economia brasileira. Entende-se que essa posição de Wahrlich (1984) é enganosa. Este engano pode ter sido motivado por um comprometimento ideológico com a causa privatista ou motivada pela ausência de fundamento epistemológico da autora. Pode ainda ter sido motivada por ingenuidade descabida ou motivada pela associação destes e outros fatores.

¹³De acordo com Marques e Nakatani (2013), o total da movimentação de investimento estrangeiro no Brasil (direto e em carteira e derivativos, na condição de investimento volátil, capital especulativo ou fictício) “[...] nos primeiros meses de 2012, até maio, foi de 169,07 bilhões (US\$ 1,6 bilhão por dia).” (MARQUES e NAKATANI, 2013, p.75).

Constata-se a influência do capital transnacional sobre os Estados nacionais a fim de que sejam implementadas reformas que possibilitem o fluxo do grande capital em seu processo de multiplicação e satisfação de seus interesses. Para que isso ocorra, a legislação sofre modificações posto que não é o direito formal que funda o Estado, e o direito também sofre influências do capital. Sobre isso é correto reafirmar que, do ponto de vista ontológico, é o capital que funda o Estado (FARIAS, 2001). Sobre isso, Mészáros (2009, p. 26) afirma que existe na verdade cada vez mais uma abundante “[...] densa selva legislativa do Estado capitalista, o qual passa a ser o legitimador “democrático” da *fraudulência institucionalizada* nas nossas sociedades” (grifos no original).

Nesse sentido, é correto afirmar que o Estado capitalista contemporâneo é fundado pela formalidade da democracia burguesa, inclusive esse é o lado da aparência do Estado. Isso significa que o lado da essência do Estado (divisão do trabalho e lutas de classe), quando necessário, se empenhará utilizando-se de todos os meios (aparelhos ideológicos ou repressivos) para operar sistematicamente as mudanças na legislação (direito burguês) a fim de que haja uma preponderância mercantilista do capital objetivado na busca das possibilidades de sua ampliação.

Ainda em acordo com Guimarães (2012, p. 16), o processo de privatização, o qual serve de *background* para o surgimento das PPPs, entra em sua segunda fase na medida em que, após o período ditatorial brasileiro, o governo civil retoma com maior determinação o processo das privatizações. Esse fato ocorreu bem no começo da década de 1990,

[...] com o lançamento do Programa Nacional de Desestatização (PND). Todavia, a ausência de planejamento (jurídico, sobretudo) adequado, aliado ao insucesso do plano de estabilização do governo federal (Plano Collor), impediu resultados satisfatórios do Programa. Os valores resultantes somaram aproximadamente US\$ 8,6 bilhões, pela venda de trinta e três empresas federais (com a transferência para o setor privado de US\$ 3,3 bilhões em dívidas).

A esse respeito, Marques e Nakatani (2013, p.71) afirmam que essa fase vai de 1990 a 1994, compreendendo o governo Collor de Melo e Itamar Franco, sendo que as privatizações se destacaram mais no “[...] setor siderúrgico (64%) e petroquímico (22%) [...]”

Alguns dos principais documentos que fundamentam essa fase são a

Medida Provisória nº 155, de 15 de março de 1990, a qual se converte na Lei nº 8.031, de 12 de abril de 1990 (ambas no período do presidente Collor de Melo).

Analisando-se mais atentamente a Lei nº 8031, de 12 de abril de 1990, a qual Cria o Programa Nacional de Desestatização e dá outras providências, confirmam-se os aspectos acima mencionados, em razão de que a Lei em seu Art. 1º afirma que o PND tem os seguintes objetivos:

I - reordenar a posição estratégica do Estado na economia, transferindo à iniciativa privada atividades indevidamente exploradas pelo setor público;

II - contribuir para a redução da dívida pública, concorrendo para o saneamento das finanças do setor público;

III - permitir a retomada de investimentos nas empresas e atividades que vierem a ser transferidas à iniciativa privada;

IV - contribuir para modernização do parque industrial do País, ampliando sua competitividade e reforçando a capacidade empresarial nos diversos setores da economia;

V - permitir que a administração pública concentre seus esforços nas atividades em que a presença do Estado seja fundamental para a consecução das prioridades nacionais;

VI - contribuir para o fortalecimento do mercado de capitais, através do acréscimo da oferta de valores mobiliários e da democratização da propriedade do capital das empresas que integrem o Programa.

Segundo Guimarães (2012, p. 16), os objetivos centrais dessa documentação se constituíam em fundamentar o “[...] ordenamento estratégico da economia, a redução da dívida pública, a retomada dos investimentos nas empresas privatizadas, a modernização da indústria e o fortalecimento do mercado de capitais.” O autor ainda afirma no mesmo trecho a inexistência de resultados satisfatórios do PND em razão da “[...] ausência de planejamento (jurídico, sobretudo) adequado, aliada ao insucesso do plano de estabilização do governo federal (Plano Collor) [...]” (GUIMARÃES, 2012, p. 16).

Acerca da terceira e última fase desse processo é correto afirmar que se caracteriza pela intensificação das privatizações, escancaramento do país para a entrada do capital estrangeiro e fornecimento do fundamento jurídico-político-ideológico para a efetivação das parcerias, as quais poderiam agora ser realizadas em forma de concessões, apesar de se detectar também a ausência de regulamentação mais eficiente para evitar abusos em relação às últimas. Fato é que

Somente a partir de 1995, sob um suficiente planejamento estatal, num

movimento apoiado e seguido pela maioria dos Estados-membros, com a criação inclusive de programas de desestatização locais, iniciou-se um efetivo e denso processo de privatização de empresas do Estado e de transferência da prestação direta de serviços à esfera privada, produzindo resultados surpreendentes. (GUIMARÃES, 2012, p. 16).

Segundo Marques e Nakatani (2013, p. 71), esse último período vai de 1995 a 2002, compreendendo o governo de FHC (apesar de que algumas privatizações continuaram no governo de Lula da Silva). Nesse período são privatizadas “[...] 35 empresas, entre as quais a Companhia Vale do Rio Doce, resultando em US\$ 93.424 milhões.”

Constata-se que o governo de FHC, para evitar as falhas jurídicas do período anterior de privatização, toma como medida inicial a aprovação de reformas na Constituição Federal (CF) a partir da Emenda Constitucional nº 6,¹⁴ de 15 de agosto de 1995, a qual Altera o inciso IX do art. 170, o art. 171 e o § 1º do art. 176 da Constituição Federal. Na prática isso significava exatamente alterar o conceito de empresa brasileira, possibilitando assim a entrada de capital internacional no processo de privatização. Na mesma leva de modificações na CF e com o mesmo propósito desestatizante, relacionam-se também as Emendas Constitucionais nº 7 e 8, de 15 de agosto de 1995, além da Emenda Constitucional nº 9, de 09 de novembro de 1995.

A respeito dessas modificações ocorridas no seio do Estado, concorda-se com Petras (1997, p. 25-16) ao afirmar que “[...] a intervenção estatal não diminuiu: o que mudou na realidade foi o tipo de direção e intervenção [...]. O livre mercado não era livre para o trabalho, e foi liberado para o capital através de decretos do governo.”

Fato é que esse período também se caracteriza pelo uso e abuso do termo “parceria” celebrada entre os mais variados agentes, a qual foi posta muitas vezes como uma panaceia e serviria para a resolução de todos os problemas, mas que no fundo se constituiu como mais uma das muitas nuances ou desdobramentos do processo de privatização que recai nas concessões e, conseqüentemente, nas parcerias.

¹⁴ O texto da CF. Art. 170, IX, trazia a seguinte redação: IX – tratamento favorecido para as empresas brasileiras de capital nacional de pequeno porte. A Emenda Constitucional nº 6 altera para a seguinte redação: “Art. 170, IX – tratamento favorecido para as empresas de pequeno porte constituídas sob as leis brasileiras e que tenham sua sede e administração no País.”

Na verdade, as parcerias já eram possíveis de serem praticadas no país antes desse processo de desestatização, mas não com um leque de possibilidades tão vasto, principalmente porque elas abrangiam mais as esferas pública ou privada isoladas em si mesmas e sem a perspectiva tão intensa da entrada de capital estrangeiro. Constata-se que a abertura para a celebração das parcerias poder-se-ia efetuar, a partir de então, sob vários formatos entre entidades públicas, tanto no nível internacional quanto no nível nacional. Também poderiam ser firmadas as parcerias entre entidades privadas também em âmbito nacional ou internacional. Por fim, essas parcerias poderiam ser mistas, na medida em que celebradas entre a administração pública e empresas privadas, em âmbito nacional ou internacional.

Em sentido complementar a esse raciocínio, entende-se que o processo privatista ou desestatizante de cunho neoliberal tem muitas acepções. À primeira vista, é comum pensar que a privatização se apresenta de maneira uniforme, mas ela é muito variada.

Primeiramente, a acepção mais comum de privatização está no remetimento do controle acionário das empresas do domínio do Estado para o setor privado. Mas em segundo lugar e em sentido mais amplo, fala-se em privatização *lato sensu*, como sendo aquela que possibilita o aproveitamento de serviços públicos por agentes privados isolados ou mediante a formação de consórcios, grupos de sociedade, ou a celebração de acordo entre concessionárias vencedoras ou acordos firmados entre as empresas privadas e os acionistas.

Por fim, chama-se de privatização *lato sensu* aquela que envolve o uso de variadas opções para a execução de serviços públicos caracterizados pela parcialidade temporal, ou tendo empresas estatais e privadas como compartilhadoras. Enfim, os serviços podem ser efetuados por acordos entre os agentes públicos e privados assumindo várias configurações – o que geralmente vem nominado de *parcerias*. Dentre essas opções, podem ser citadas subcontratações, terceirização, delegações ou as PPPs propriamente ditas. (CABRAL, 2013).

Constata-se que as reformas do Estado possibilitam a ampla flexibilização e a criação de muitas possibilidades para favorecer o setor privado na execução de obras ou serviços. Esse fato nos remete ao pensamento de Gentili (1998), o qual se refere à conjugação do verbo privatizar em todas as suas possibilidades

favorecendo assim maior fluxo de capital.

O substrato legal que fundamenta essa fase mais ampla das privatizações se encontra na alteração da Lei nº 8.031, de 12 de abril de 1990 (Cria o Programa Nacional de Desestatização, e dá outras providências), pela Medida Provisória nº 1.481-52, de 08 de agosto de 1997, que por sua vez se converte na Lei nº 9.491, de 9 de setembro de 1997 (as duas últimas no período do presidente Fernando Henrique Cardoso).

Ao analisar mais detidamente a Lei nº 9.491, de 9 de setembro de 1997, a qual Altera procedimentos relativos ao Programa Nacional de Desestatização, revoga a Lei nº 8.031, de 12 de abril de 1990, e dá outras providências. Observa-se que a referida lei, em seus objetivos fundamentais, repete *ipsis litteris* alguns dos objetivos da Lei nº 8.031, de 12 de abril de 1990, mas também acrescenta outras informações. Veja-se isso em seu Art. 1º, o qual estabelece os objetivos principais:

I -reordenar a posição estratégica do Estado na economia, transferindo à iniciativa privada atividades indevidamente exploradas pelo setor público;

II- contribuir para a reestruturação econômica do setor público, especialmente através da melhoria do perfil e da redução da dívida pública líquida;

III - permitir a retomada de investimentos nas empresas e atividades que vierem a ser transferidas à iniciativa privada;

IV - contribuir para a reestruturação econômica do setor privado, especialmente para a modernização da infra-estrutura e do parque industrial do País, ampliando sua competitividade e reforçando a capacidade empresarial nos diversos setores da economia, inclusive através da concessão de crédito;

V - permitir que a Administração Pública concentre seus esforços nas atividades em que a presença do Estado seja fundamental para a consecução das prioridades nacionais;

VI-contribuir para o fortalecimento do mercado de capitais, através do acréscimo da oferta de valores mobiliários e da democratização da propriedade do capital das empresas que integrem o Programa.

Pelo que se observa na Lei nº 9.491/97, o Estado legitima com muita firmeza a sua própria “diminuição” e simultaneamente legitima o “aumento” do setor privado com destaque também para o “fortalecimento do mercado de capitais”, o que significa na prática o atendimento aos preceitos neoliberais com a abertura do país para a entrada e predomínio do capital internacional.

Uma outra Lei importante na regulação das parcerias público-privadas foi a Lei nº 11.079, de 30 dezembro de 2004, a qual Institui normas gerais para licitação e contratação de parceria público-privada no âmbito da administração pública. Esta lei traz em si elementos novos para suprir lacunas existentes no aparato jurídico-político implicando necessidade de adequações posteriores. Assim, Blanchet (2010, p. 19), ao tratar da Lei nº 11.079/2004, afirma que a mesma traz novos aspectos “[...] os quais, ora se acoplam apenas aos anteriores, ora condicionam, ora modificam, ora os subdividem.” É importante frisar esse fato em razão de que havia muitas lacunas nas parcerias público-privadas, as quais careciam de ser preenchidas por legislação pertinente. De maneira intrínseca a esse fato, é correto afirmar que as parcerias público-privadas também não estão resumidas apenas à Lei nº 11.079/2004.

Justen Filho (2005, p. 549) define a PPP como sendo

[...] um contrato organizacional, de longo prazo de duração, por meio do qual se atribui a um sujeito privado o dever de executar obra pública e (ou) prestar serviço público, com ou sem direito à remuneração, por meio da exploração da infraestrutura, mas mediante uma garantia especial e reforçada prestada pelo Poder Público, utilizável para a obtenção de recursos no mercado financeiro.

No conceito acima exposto encontram-se alguns elementos indispensáveis nas parcerias público-privadas os quais merecem destaque, quais sejam: contrato organizacional, longo prazo de duração, existência ou não de remuneração, garantia prestada pelo Poder Público, utilização da parceria com o propósito de obtenção de recursos financeiros no mercado.

Blanchet (2010) chama a atenção para algumas considerações pertinentes a respeito do escopo legal das parcerias público-privadas. A primeira dessas considerações diz respeito ao fato da existência anterior à promulgação dessa lei de diversos aspectos do Direito os quais eram aplicados às parcerias público-privadas.

Para Guimarães (2012, p. 15,16), no caso brasileiro, as PPP são frutos de uma transformação ocorrida nas dimensões do Estado, bem como resultam de evolução no processo de paradigma concessório com duas tipologias específicas: a concessão patrocinada e a concessão administrativa.

Ainda de acordo com Blanchet (2010, p. 23), um dos aspectos da nova Lei que merece destaque é o fato de a mesma classificar a concessão das parcerias público-privadas em 3 (três) espécies: concessão comum (aquelas anteriormente constituídas sob a Lei nº 8.987/95), a concessão patrocinada (as com implicação no desembolso por parte do usuário ou pelo Poder Público) e a concessão administrativa (a que tem como usuário a Administração Pública de maneira direta ou indireta, a qual também se responsabilizará integralmente pelos pagamentos).

Blanchet (2010, p. 23), ao discorrer sobre o que efetivamente fez a Lei nº 11.079/2004, destaca que

A nova lei, portanto, veio alterar a Lei 8.987/95, discernindo o que para aquela lei era irrelevante, pois antes, tudo era simplesmente concessão. Anteriormente à edição da Lei ora comentada, já se podia constituir parcerias público-privadas, entretanto estas não eram assim denominadas, nem suas espécies eram diferenciadas; aliás, nem precisavam ser, pois a elas aplicavam-se indistintamente as mesmas normas, ao contrário do que hoje ocorre.

A nova legislação, ao subclassificar as concessões em três espécies e dizer que as concessões comuns seriam as instituídas pela Lei nº 8.987/95, fica claro que a Lei nº 11.079/2004 criaria, conseqüentemente, novos e diferenciados critérios e normas para as concessões patrocinada e administrativa. Nesse sentido, a nova legislação pretendia resolver lacunas existentes. Blanchet (2010, p. 27), quando trata sobre o verdadeiro objeto da lei, o afirma que

[...] o principal objeto da lei é o regime das concessões patrocinadas. Enquanto às concessões comuns aplicam-se sem restrições os dispositivos da Lei 8.987/95, e às concessões administrativas aplicam-se, explicitamente, os arts. 21, 23, 25 e 27 a 39 da Lei de Concessões e o art. 31 da Lei 9.074/95 [...].

Destaca-se nessas normativas o fundamento jurídico-político-ideológico para a constituição de concessão comum – o que, *aposteriori*, evoluiria para concessão patrocinada e concessão administrativa (configurando-se aí como PPP, em acordo com a Lei nº 11.079, de 30 de dezembro de 2004, e também de acordo com Blanchet (2010, p. 22).

Nesse sentido, merecem destaques alguns trechos, a começar pelo Art. 2º da Lei nº 9.491, de 09 de setembro de 1997, o qual afirma que podem ser privatizados:

I-empresas, inclusive instituições financeiras, controladas direta ou indiretamente pela União, instituídas por lei ou ato do Poder Executivo;
II - empresas criadas pelo setor privado e que, por qualquer motivo, passaram ao controle direto ou indireto da União;
III - serviços públicos objeto de concessão, permissão ou autorização;
IV - instituições financeiras públicas estaduais que tenham tido as ações de seu capital social desapropriadas, na forma do Decreto-lei nº 2.321, de 25 de fevereiro de 1987;
V - bens móveis e imóveis da União. (Incluído pela Medida Provisória nº 2.161-35, de 2001).

Destaca-se principalmente o Inciso III acima, o qual possibilita que os serviços públicos sejam objeto de concessão, permissão ou autorização. Na mesma tônica, o Art. 2º, V, § 1º, “b”, diz que considera desestatização: “b) a transferência, para a iniciativa privada, da execução de serviços públicos explorados pela União, diretamente ou através de entidades controladas, bem como daqueles de sua responsabilidade.”

Desse modo, a Lei nº 9.491, de 09 de setembro de 1997, reafirma mais adiante em seu Art. 7º que a desestatização dos serviços públicos tem como pressuposto fundamental “[...] a delegação, pelo Poder Público, de concessão ou permissão do serviço, objeto da exploração, observada a legislação aplicável ao serviço.”

Outra legislação fundante desse processo de desestatização é o Decreto nº 2.594, de 15 de maio de 1998, o qual Regulamenta a Lei nº 9.491, de 9 de setembro de 1997, que dispõe sobre o Programa Nacional de Desestatização e dá outras providências.

Esse Decreto traz como ponto central em seu Art. 1º a reafirmação do “reordenamento da posição estratégica do Estado na economia”, na medida em que tira do Estado determinadas atividades e as realoca para serem exploradas pela iniciativa privada, cabendo ao Estado a função de normatizador e facilitador dessas relações, contribuindo assim diretamente para a “[...] reestruturação econômica do setor privado [...] e fortalecimento do mercado de capitais.”

Outros decretos presidenciais são emitidos no sentido de incrementar a desburocratização, redução do Estado e ampliação do setor privado. Dentre tantos outros, cita-se também o Decreto nº 5.378, de 23 de fevereiro de 2005, o qual destaca em seu Art. 2º a “[...] aplicação de instrumentos e abordagens gerenciais,

que objetivem: II – promover a governança [...] III – a eficiência [...] IV – assegurar a eficácia e a efetividade [...] e resultados;

Há outros decretos e vasta documentação que dão continuidade no tempo a esse processo de desburocratização e desestatização. Dentre esses, pode-se também citar o Decreto nº 6.944, de 21 de agosto de 2009, o qual segue na mesma tônica. Destaca-se aqui o seu Art. 1º, § 1º, III, IV, o qual dispõe sobre o “aumento da eficiência, eficácia e efetividade do gasto e da ação administrativa; orientação para resultados.”

Tem-se que estar atento aos reais significados dados às palavras utilizadas pelos documentos instituintes, tais como eficiência, eficácia, efetividade, gerencialismo e orientação para resultado. Via de regra, essas palavras não são “ingênuas”, posto que podem fazer parte de uma lexicografia específica e podem estar camuflando determinadas categorias, doutrinas, instruções, áreas de conhecimento sistemático, teoria ou algo parecido.

Nesse sentido, muitas vezes é preciso buscar a essência da significação dessas palavras em seu aspecto conotativo e polissêmico, evitando-se interpretações mais imediatas ou aparentes, as quais podem estar ancoradas apenas no sentido denotativo. (CIAVATTA, 2001).

Geralmente as supracitadas palavras fazem parte do léxico doutrinário neoliberal e se materializam através da adoção de políticas de redução dos gastos sociais, da valorização dos aspectos quantitativos sobre os qualitativos, da mercadorização de serviços, bem como da transferência ao setor privado de atribuições antes assumidas pelo Estado.

O que se constata é que as reformas efetuadas no seio do Estado tutelam a centralidade da economia reforçando as lógicas mercantilistas que se repetem *ipsis litteris* no seio das políticas educacionais e instituições sociais em geral. Sobre isso, Cabral Neto e Castro (2007, p. 16) afirmam que

Os novos delineamentos relativos à gestão do campo empresarial fornecem as bases para o modelo de gestão educacional formulado no âmbito das diretrizes políticas da educação para os países da América Latina. O argumento basilar para sustentar a necessidade de elaboração de novas formas gerenciais funda-se na compreensão de que devem superar os antigos paradigmas centralizadores de gestão, incorporando a noção de modernidade à gestão pública.

Dentre esses serviços públicos abrangidos pela legislação supracitada enfatiza-se que nosso interesse mais específico recai sobre a educação superior, principalmente no aspecto expansionista desse nível de ensino, em razão da difícil realidade brasileira naquele momento histórico, com base em dados da realidade no umbral do século XXI.

Assim, sobre o aparecimento das PPPs no Brasil, constata-se que o mesmo ocorre dentro de um contexto específico atrelado a fatores externos e internos. Dentre os fatores externos, atrelado às grandes mudanças mundiais (em um contexto de reestruturação produtiva, globalização e neoliberalismo), pode-se destacar principalmente as influências do “[...] Direito anglo-saxão, o modelo das *public-private-partnership* [...]”, o qual se materializou nacionalmente na Lei nº 11.079/2004¹⁵ (GUIMARÃES, 2012, p. 15).

Ao lado disso, pode-se destacar também que havia um interesse imediato nessa “[...] Nova Administração Pública pela recriação das técnicas contratuais, que devem favorecer a eficiência, a economicidade, o consensualismo e a gestão de resultados nesses novos tempos do Direito Administrativo.” (GUIMARÃES, 2012, p. 15).

Como fator interno que contribuiu para o surgimento das Parcerias Público-Privadas, destaca-se principalmente que, posterior ao período das grandes privatizações, o país viveu uma fase na qual a administração possuía um certo amadurecimento contratualista¹⁶ expressado também nas experiências de cooperação entre o Estado e particulares, havendo, pois, um certo acúmulo administrativo, o qual foi reivindicado pela “[...] racionalidade econômica do Estado.” (GUIMARÃES, 2012, p. 15).

O fato é que, na visão de alguns autores, a adoção das PPPs se relaciona de maneira simbiótica à incapacidade do Estado relativamente ao financiamento de projetos e implementação de infraestrutura, bem como na busca, no setor privado, da partilha dos riscos e do lucro, principalmente. Constata-se também que, ontologicamente ligado a isso, dentro da prática neoliberal, existe uma pressão por

¹⁵ Essa Lei institui normas gerais para licitação e contratação de parcerias público-privadas no âmbito da administração pública.

¹⁶ Teorias que buscam explicações sobre a formação dos governos e manutenção da ordem social, as quais partem do pressuposto de que o Estado Moderno carece de um contrato social como fundamento para a criação do Direito Positivo.

parte do grande capital no sentido de sua multiplicação pelo oferecimento de serviços antes auspicados pelo Estado, e que, para se instalar, precisavam do respaldo jurídico-político-ideológico do Estado através das legislações específicas proporcionadas pela reforma do Estado.

Todo esse escopo acima visto, o qual está relacionado com a celebração das PPPs, comporta as mudanças macroestruturais, as reformas dos Estados nacionais, a publicização dos serviços não exclusivos do Estado, a inserção da educação como serviço na perspectiva da sua comercialização, dentre outras conjunturas. Tudo que foi analisado acima mantém uma relação direta com a importância que o conhecimento assume na sociedade atual e com a necessidade de propagação do mesmo pela maior quantidade de vias possíveis, principalmente através da educação formal. É nesse contexto que o segundo capítulo surge, fazendo a ligação entre as mudanças estruturais, na perspectiva do destaque dado ao conhecimento e sua relação direta com as modalidades de educação superior.

CAPÍTULO 2

A CENTRALIDADE DO CONHECIMENTO: a EAD como estratégia de expansão da educação superior

Este capítulo analisa a inserção da EaD como uma das principais estratégias de expansão da educação superior no Brasil. Na sua primeira seção o capítulo discute a importância que o conhecimento e a competitividade adquiriram no mundo contemporâneo em razão de suas relações estreitas com o grande capital. Em seguida, analisa os documentos dos organismos internacionais para a educação superior, que entre as suas orientações indicam a modalidade da educação a distância como uma estratégia fundamental para o atendimento da demanda por esse nível de ensino. Discute-se ainda o fato de que essa expansão atende às demandas dos grandes investidores, tendo como um dos seus fundamentos a Teoria do Capital Humano proposta por Schultz. Destaca-se a utilização neste tópico de algumas publicações das agências multilaterais, quais sejam: documento do Banco Mundial (2000), intitulado *Higher Education in Developing Countries: Peril and Promise*¹⁷; também será utilizado outro documento do Banco Mundial (2002), intitulado *Higher Education in Brazil: Challenges and Options*¹⁸. Utilizar-se-á documento da OCDE (2014 e 2015) intitulado *Education at a glance*, além das publicações da UNESCO advindas das CMESs realizadas em 1998 e 2009, dentre outros. Por fim, faz-se uma análise das principais normativas do Estado brasileiro para regularizar a implantação da EaD em todos os níveis da educação, com destaque para o campo da educação superior, tendo como referência o período pós-LDB nº 9.394/96.

2.1 Conhecimento e competitividade: novas demandas globais para a educação superior

Entende-se que é correto afirmar que um dos principais traços do mundo atual é a centralidade ocupada pelo conhecimento, bem como sua permeabilidade em todas as áreas da vida humana. Esse fato é tão acentuado que Castells (1999)

¹⁷Educação Superior em países em desenvolvimento: perigo e promessa. (Tradução livre)

¹⁸ "Educação superior no Brasil: desafios e opções" (Tradução livre).

fala sobre o surgimento de uma nova economia cuja base é informação/conhecimento. Entende-se que o termo economia ou sociedade se equivalem na medida em que o modo de produção tem relação direta com o modelo de sociedade.

Assim, a respeito do surgimento dessa nova economia ou sociedade, Castells (1999, p. 87) afirma que “É a conexão histórica entre a base de informação/conhecimento da economia, seu alcance global e a Revolução da Informação que cria um novo sistema econômico distinto [...]”. Essa afirmação indica que a centralidade de informação/conhecimento é um fator dominante nessa nova formação social e econômica. Tanto é que Castells (1999, p. 87) faz uma retomada desse pensamento e afirma que

Sem dúvida, informação e conhecimento sempre foram elementos cruciais no crescimento da economia, e a evolução da tecnologia determinou em grande parte a capacidade produtiva da sociedade e os padrões de vida, bem como formas sociais de organização econômica.

Existe a incidência de muitos fatos que atestam essa verdade, como os supracitados sobre a existência, em níveis dantes nunca visto, da globalização e a multiplicidade de canais que fazem a informação circular o mundo em tempo real. Associado a isso, a atual formação capitalista neoliberal que também atingiu níveis mundiais e os tipos de concorrência advindos desse modelo capitalista que incentiva e se manifesta na reestruturação produtiva.

Essas mudanças realocaram valores e comportamentos, além de deslocarem o conhecimento e a informação como elementos centrais e catalisadores do que se chama de competitividade. A esse respeito, Bernheim e Chauí (2008, p.7) afirmam que as economias

[...] mais avançadas se fundamentam na maior disponibilidade de conhecimento. A vantagem comparativa é determinada cada vez mais pelo uso competitivo do conhecimento e das inovações tecnológicas [...] faz do conhecimento um pilar da riqueza e do poder das nações, mas, ao mesmo tempo, encoraja a tendência a tratá-lo como mercadoria sujeita às leis do mercado e aberta à apropriação privada.

Ao se tornarem forças produtivas, o conhecimento e a informação se integram ao próprio capital, que começa a depender desses fatores para a acumulação e reprodução. À medida que a hegemonia econômica pertence ao capital financeiro e não ao capital produtivo, a informação prevalece sobre o conhecimento propriamente dito, pois o capital financeiro funciona com a riqueza puramente virtual, cuja existência corresponde à própria informação.

Ainda nessa lógica, Bernheim e Chauí (2008, p.7) dizem que “[...] o capital intelectual está se tornando o principal pecúlio das empresas. Estima-se que, hoje, mais da metade do PIB das maiores economias da OCDE estão baseadas no conhecimento.” Sobre isso, Cerdeira (2014, p. 104) afirma que “O aumento das qualificações tornou-se num objectivo importante de estratégia de um grande número de países e regiões”. Isto ocorre em razão das relações que a educação mantém com o desenvolvimento econômico de um indivíduo ou de uma nação.

Esse fato alcança diretamente a educação superior, na medida em que parte significativa dessa formação e desse conhecimento é ali produzida. Essa situação carrega consigo todas as suas contradições, posto que o conhecimento deveria ser independente, mas está cada vez mais atrelado ao capital especulativo no atendimento de sua objetividade e a serviço de sua multiplicação.

Bernheim e Chauí (2008, p.17) afirmam que, desde suas origens, a educação superior tem perseguido a meta de criar, transmitir e disseminar conhecimento. Conforme visto, se o conhecimento ocupa hoje lugar central nos processos que configuram a sociedade contemporânea, as instituições que trabalham com e sobre o conhecimento participam também dessa centralidade. Essa consideração levou a nova análise das relações entre a sociedade e as instituições de educação superior e a fortalecer a relevância do papel estratégico da educação superior.

Os documentos internacionais para o campo educacional também evidenciam essa estreita articulação entre educação e conhecimento. Assim, em acordo com a Declaração Mundial sobre Educação Superior (UNESCO, 1998, p.8), “[...] la educacion superior y la investigación son en la actualidad los componentes esenciales del desarrollo cultural, socioeconómico y ecológicamente viable de los individuos, las comunidades y las naciones.”¹⁹

No documento do Banco Mundial²⁰ (2000, p. 9) intitulado *Higher Education in Developing Countries: Peril and Promise*, ao tratar sobre os perigos e

¹⁹ “[...] a educação superior e a pesquisa agora são os componentes essenciais do desenvolvimento cultural, socioeconômico e ecologicamente viável dos indivíduos, comunidades e nações” (Tradução livre).

²⁰ Documento preparado por um Grupo Sobre Educação Superior e Sociedade. Esse grupo foi convocado pelo BM e pela UNESCO a fim de que discutisse os desafios encontrados na educação superior de alguns países em desenvolvimento. O evento reuniu especialistas em educação de 13 países, incluindo o Brasil, e foi realizado entre os dias 19 e 23 de março de 2002, em Paris.

promessas da educação superior nos países em desenvolvimento, está afirmado que “The world economy is changing as knowledge supplants physical capital as the source of presente (and future) wealth.”²¹

Percebe-se a estreita relação entre conhecimento e desenvolvimento econômico no mundo atual. Na mesma medida, constata-se que uma das preocupações do documento está relacionada com o desenvolvimento dos países e o papel que a educação ocupa na condição de entidade promotora de conhecimento.

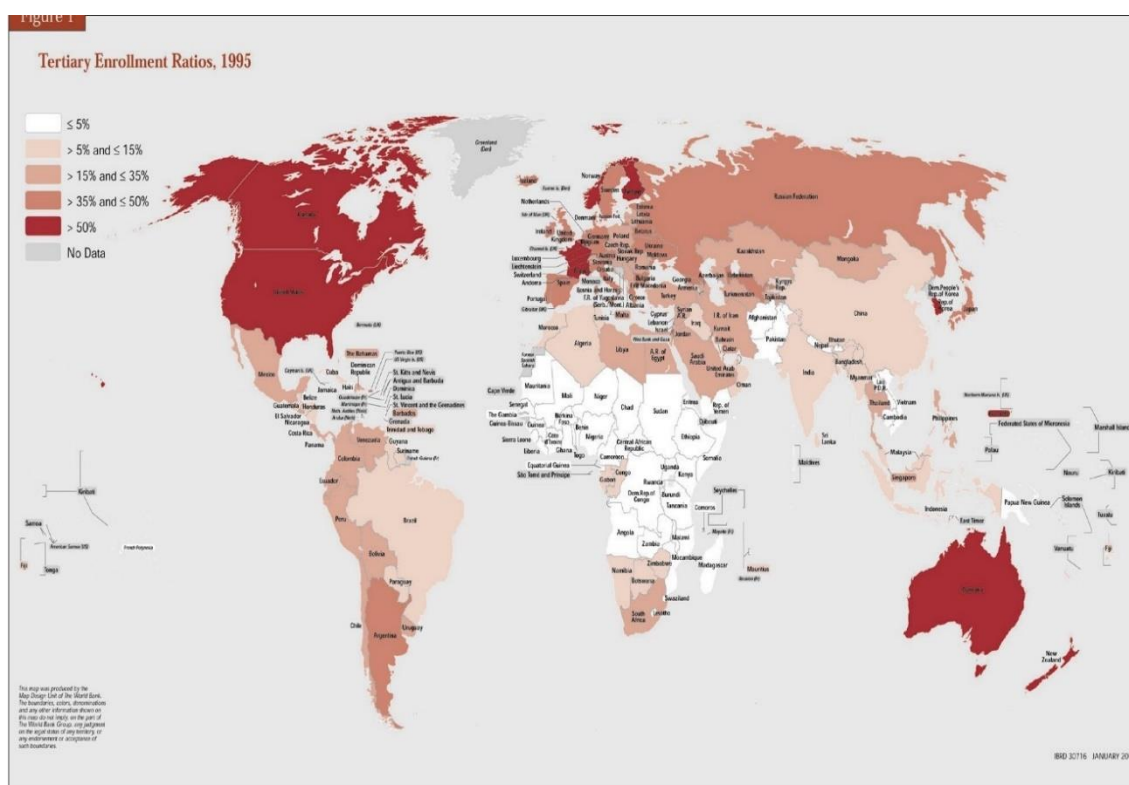
Fica bastante clara a influência nesse documento da Teoria do Capital Humano²², na medida em que reafirma que “The quality of knowledge generated within higher education institutions, and its availability to the wider economy, is becoming increasingly critical to national competitiveness.”²³

Nessa lógica, o documento do Banco Mundial (2000) apresenta um gráfico evidenciando os percentuais de matrículas na educação superior no planeta. O próprio documento deixa claro que, à época, algumas dessas taxas eram obtidas por aproximação, também em razão da ausência de dados mais efetivos em alguns países – o que tornava essas taxas menos dignas de credibilidade. No mapa, quanto mais clara a cor, menor o quantitativo de pessoas com educação superior. Nesse sentido, ao analisar o mapa, constata-se que o Brasil apresentava percentual entre 5% e 15%, sendo este um dos menores percentuais da América Latina.

²¹ “A economia mundial está mudando na medida em que o conhecimento suplanta o capital físico como fonte de riqueza atual (e futura)” (Tradução livre).

²² A Teoria do Capital Humano relaciona economia e educação, sendo proposta por Theodore W. Schultz. A teoria objetiva elucidar as relações entre um maior lucro na produtividade e a formação humana. Nesse sentido, a teoria defende que a qualificação humana através da educação é um dos principais fatores de incidência direta no aumento da produtividade econômica e do lucro. (ARAPIRACA, 1982; FRIGOTTO, 1995). A respeito da Teoria do Capital Humano veremos mais adiante neste mesmo capítulo.

²³ “A qualidade dos conhecimentos gerados nas instituições de educação superior e a disponibilidade dos mesmos para a economia em geral tem se transformado em um problema cada vez mais sério para a competitividade dos países” (Tradução livre).

Gráfico1 – Taxas de matrículas na educação superior, 1995²⁴.

This map shows the variation in tertiary enrollment ratios across the countries of the world. In general, people in countries that are more developed economically are more likely to be enrolled in higher education. Nevertheless, there are also regional trends, and numerous countries have different enrollment ratios than might be expected on the basis of per-capita income.

Fonte: Banco Mundial (2000, p. 14)

Atualizando-se esses dados, de acordo com o documento *Education at a glance* (OCDE, 2014), percebe-se que, ao falar sobre o percentual de adultos entre 25 e 64 anos (dados de 2012) com educação superior, constata-se que dentre os países pesquisados o Brasil apresentou a pior taxa de matrículas no ensino superior, perdendo inclusive para vários países da América Latina. Assim, a OCDE (2014) apresenta os seguintes indicadores de matrícula: Brasil: 12,96%; Chile: 17,81%; média dos países da OCDE: 32,62%; Rússia: 53,49%.

Esses dados nos mostram quanto o Brasil se encontra em atraso em relação à educação superior. Algumas implicações advêm dessa constatação.

Em primeiro lugar, constata-se que o percentual apresentado pelo Brasil está 60% abaixo da média dos países da OCDE. Em segundo lugar, também fica

²⁴ “Este mapa mostra a variação nas taxas globais de matrícula na educação existente em diversos países do mundo. Em geral, os habitantes dos países economicamente mais desenvolvidos têm melhores perspectivas de chegar à educação superior. Não obstante, existem tendências regionais, e vários países têm taxas de matrícula que poderiam deduzir-se de seu ingresso per capita” (Tradução livre)

constatado que, apesar de já terem se passado cerca de 15 anos da divulgação do documento do Banco Mundial (2000), ainda não se chegou à casa dos 15% da população com educação superior. Em terceiro lugar, procede a preocupação por parte das autoridades brasileiras no sentido de implementar ações ou políticas públicas para promover o aumento desse percentual da população com educação superior. Em quarto lugar, chama-se a atenção para o fato de que medidas tomadas tendo as urgências como principal fundamento geralmente são tendenciosas porque correm o risco de privilegiar a quantidade em detrimento da qualidade.

Ainda a esse respeito, a OCDE (2015) afirma que, dentre as pessoas na faixa etária de 25 a 34 anos, apenas 15,29% completaram a educação superior, enquanto a média dos países da OCDE é de 40,53% de pessoas com terceiro grau. Apesar de o país apresentar um aumento significativo de conclusão do ensino secundário, é muito preocupante ainda que, na mesma faixa etária, 61% dos jovens brasileiros nem chegaram a concluir o ensino médio. Esse percentual indica que muitos passarão a vida toda sem sequer completar a educação secundária.

Ainda em acordo com a OCDE (2015), vem aumentando, mas em escala modesta, os que concluíram a educação superior na faixa etária de 25 a 64 anos. Entre os anos de 2009 e 2013, o aumento apresentado foi de apenas 3 pontos percentuais, perfazendo um total de 14%. Este percentual está bem abaixo da média da OCDE, a qual é de 34%, bem como está abaixo da média de outros países da América Latina, como o México (19%), Costa Rica (18%), Colômbia (22%) e Chile (21%).

Segundo a OCDE (2015), a diferença salarial entre os que têm educação superior e os que têm só o ensino médio chega a 141%, enquanto a média da OCDE chega a 57%. Ainda maior é a disparidade entre o ganho de quem tem ensino médio e o de quem tem mestrado ou doutorado, chegando a ser da ordem de 350%. Destaque também para o fato de que 74% dos alunos da educação superior estão matriculados em instituições privadas, enquanto na média da OCDE, 70% desses estudantes estão matriculados em instituições públicas, o que pode intervir negativamente na questão da equidade, uma vez que a educação pública no Brasil não cobra taxas. Em contrapartida, o Brasil aplica 17,2% de suas despesas com a educação pública, ficando atrás apenas do México e Nova Zelândia (ambos com 18,4%), mas mesmo assim ainda gasta somente cerca de 3.000 dólares por aluno

da educação básica, enquanto a média da OCDE está entre 8.200 dólares e 9.800 dólares, a depender das séries em que estejam matriculados.

Neste sentido, concorda-se com Cerdeira (2014, p. 99), ao afirmar que “Nas últimas décadas, o Ensino Superior tem conhecido uma expansão assinalável, quer qualitativa, quer principalmente quantitativa. “Esta afirmação e as considerações feitas acima ajudam a refletir sobre o grau de importância que assume a educação formal, como uma das transmissoras do conhecimento. Essas taxas nos mostram o quanto os países têm se preocupado em promover a educação. Mas o fato é que todos os níveis de educação merecem atenção em razão de que são ciclos que vão se completando. Nesse sentido, investir somente em educação superior não seria uma das melhores alternativas em razão de que é na educação básica que são lançados os fundamentos educacionais.

O documento do Banco Mundial (2000) enfatiza que no mundo contemporâneo existe uma relação entre a riqueza e a pobreza, a qual é diretamente proporcional à qualidade da educação superior. Para isso, o documento faz uso de uma frase de Malcolm Gillis, reitor da Universidade de Rice (Houston, Texas, USA), proferida em 12 de fevereiro de 1999:

Today, more than ever before in human history, the wealth – or poverty – of nations depends on the quality of higher education. Those with a larger repertoire of skills and a greater capacity for learning can look forward to lifetimes of unprecedented economic fulfillment. But in the coming decades the poorly educated face little better than the dreary prospect of lives was of quiet desperation²⁵ (BANCO MUNDIAL, 2000, p. 15).

O Banco Mundial (2000) ainda adiciona algumas observações e dados sobre a relação entre conhecimento, capital humano e riqueza, ao afirmar que

Today, global wealth is concentrated less and less in factories, land, tools and machinery. The knowledge, skills and resourcefulness of people are increasingly critical to the world economy. Human capital in the USA is now estimated to be at least three times more important than physical capital.

The developed world is reacting quickly, with education a major political priority. High-quality human capital is developed in high-quality education systems, with tertiary education providing the advanced skills commanding a premium in today's workplace. Most developed countries have seen a substantial rise in the proportion of their young people receiving higher

²⁵ “Atualmente, mais do que nunca na história da humanidade, a riqueza – ou a pobreza – das nações depende da qualidade da educação superior. Aqueles que possuem habilidades e uma maior capacidade para aprender podem esperar uma vida de ganhos econômicos sem precedentes. No entanto, nas décadas vindouras, aos que têm pouca educação só lhes caberá esperar algo mais que a sombria perspectiva de uma vida em silencioso desespero” (Tradução livre).

education. Lifelong learning is also being used to help workers adjust to rapidly changing economies.²⁶ (BANCO MUNDIAL, 2000, p. 15)

Ainda em acordo com o Banco Mundial (2000, p. 17), ao falar sobre a Revolução do Conhecimento, o documento afirma que “[...] the late twentieth century saw the growth of a knowledge-centered, as opposed to a manufacturing-centered, economy²⁷.”

O documento fala sobre capital humano, na medida em que afirma que: “Without improved human capital countries will inevitably fall behind and experience intellectual and economic marginalization and isolation. The result will be continuing, if not rising poverty²⁸” (BANCO MUNDIAL, 2000, p. 17).

O Banco Mundial (2002, p. 6) cita algumas estatísticas as quais demonstram o quanto o Brasil está bem atrás numericamente da maioria dos países da América Latina e principalmente dos países da OCDE. O documento afirma que, na América do Sul, considerando Argentina, Chile, Colômbia, Costa Rica, México, Peru, Uruguai e Venezuela, o Brasil apresenta o antepenúltimo pior resultado em relação ao percentual de crescimento da Educação Superior entre os anos de 1980 e 1997. O Brasil, com crescimento de apenas 36% em 17 anos, ganha apenas do México e da Colômbia.

O mesmo documento (Banco Mundial, 2002, p. 6) revela os percentuais de crescimento em relação aos países da OCDE, sendo que a República da Coreia apresentou crescimento de 353%; a Turquia cresceu 320%; Portugal apresentou crescimento de 255%; O Reino Unido apresentou crescimento de 174%; a Espanha

²⁶ “Na atualidade, a riqueza mundial está cada vez menos concentrada em fábricas, terra, ferramentas e maquinarias. O conhecimento, as habilidades e a desenvoltura das pessoas são cada vez mais decisivos para a economia mundial. Estima-se que o capital humano nos Estados Unidos é, atualmente, três vezes maior do que o capital físico (Tradução livre).

“O mundo em desenvolvimento está reagindo cada vez mais rapidamente diante deste fenômeno no qual a educação se constitui em uma preocupação política de primeira ordem. O capital humano de alta qualidade se desenvolve em sistemas educacionais muito bem qualificados, nos quais a educação superior ministra as habilidades avançadas mais requeridas atualmente no mundo do trabalho. A maioria dos países desenvolvidos tem aumentado substancialmente a proporção de jovens que têm educação superior, e também se recorre a aprendizagem permanente para ajudar os trabalhadores adultos a ajustarem-se às economias que estão rapidamente se transformando” (Tradução livre).

²⁷ “[...] no fim do século vinte começou a desenvolver-se uma economia baseada no conhecimento, em contraste com a economia baseada na indústria” (Tradução livre).

²⁸ “Se os países em desenvolvimento não melhorarem o capital humano, inevitavelmente regredirão do ponto de vista intelectual, na marginalização econômica e no isolamento. O resultado será a continuação ou o aumento da pobreza” (Tradução livre).

cresceu 143%; a Noruega cresceu 139%; a Nova Zelândia cresceu 133%; a Finlândia cresceu 131%, dentre outros.

Ao estabelecer-se um comparativo entre esses dois documentos (Banco Mundial 2000 e 2002), percebe-se que o primeiro documento reafirmava a importância do conhecimento e da educação superior na sociedade atual. Já o segundo documento nos revela quão longe o Brasil estava dessa realidade pela ausência de políticas públicas efetivas voltadas para suprir essa carência em um segmento de vital importância no mundo competitivo contemporâneo.

Outros documentos e conferências mundiais foram produzidos com o propósito de reafirmar a importância que o conhecimento tem em um mundo cada vez mais competitivo. Dentre esses eventos destaca-se a realização da primeira CMES, a qual foi realizada em Paris, no ano de 1998.

Assim, em acordo com a Declaração advinda dessa Conferência (UNESCO, 1998), em sua parte inicial, intitulada de *Compendio de La Declaración Mundial sobre La Educación Superior*, em seu tópico nº 2, tem-se a seguinte afirmação: “[...] La educación superior está desempeñando funciones sin precedentes en la sociedad actual como componente esencial Del desarrollo cultural, social, económico y político, [...]”

Por sua vez, a segunda CMES realizada em 2009 Paris, ao falar sobre a importância da educação superior, afirma em sua parte preambular que

En ningún otro momento de la historia há sido más importante que ahora la inversión en los estudios superiores, por su condición de fuerza primordial para la construcción de sociedades del conocimiento integradoras y diversas, y para fomentar la investigación, la innovación y la creatividad²⁹.

Como constatado, as CMESs reafirmam a importância que a educação superior ocupa como alternativa para os vários desafios do mundo contemporâneo, inclusive na condição de elemento solucionador de questões políticas e promotor de paz pela divulgação da ciência, pela propagação de um estilo de vida, pela reafirmação de uma ideologia capitalista ou por possibilitar ocupação ao longo da vida, além de ser de extrema importância para o desenvolvimento econômico dos

²⁹“Em nenhum outro momento da história, tem sido mais importante do que agora investir nos estudos superiores por sua condição de força primordial para a construção da sociedade do conhecimento integradora e diversa, e para fomentar a investigação, a inovação e a criatividade” (Tradução livre).

países na medida em que os novos conhecimentos, inventos, descobertas e patentes criadas movem o capitalismo, e conseqüentemente movem o mundo.

Entende-se que realmente existe uma demanda cada vez mais crescente pelo conhecimento na medida em que o mesmo tem a capacidade de mudança, tanto do ponto de vista individual quanto de uma região ou de um país. Nessa escala de prevalências constata-se o quanto têm sido crescentemente desvalorizadas algumas áreas da educação superior, como a formação de professores, e as ciências humanas de maneira mais ampla. Essas prevalências geralmente estão relacionadas a profissões bem remuneradas e com prestígio social alto. Essa atitude reafirma distanciamentos e não contribui para diminuir algumas diferenças sociais ou econômicas historicamente criadas.

Nesse sentido, alguns direcionamentos que são dados para a educação superior reafirmam práticas mercantilistas pelo potencial maior de se transformar em mercadoria de maneira mais imediata. Mas nem por isso ele deixa de ser conhecimento, inclusive com incidência direta sobre a qualidade de vida das pessoas e dos povos.

Merece destaque o fato de que é necessário romper com os elos que formam círculos viciosos de perpetuação da pobreza e que historicamente negam educação superior às classes menos favorecidas. Na prática, isso implica em penalizar quem já sofre danos. Para além das recomendações dos eventos internacionais, existe a necessidade real da intervenção do Estado na implantação de políticas públicas que tentem corrigir essas distorções. Essas políticas passam por uma melhor distribuição de renda, além do acesso realmente democrático à educação superior pública, gratuita e de qualidade.

Assim, reafirma-se a necessidade de uma educação superior de qualidade porque ocorre muitas vezes a implementação de políticas expansionistas ou ofertadas pelo Estado ou pela iniciativa privada (ou em PPP) com viés simplesmente quantitativo. De fato, não é essa a educação superior (e nem básica) que rompe as correntes do círculo vicioso entre pobreza e conhecimento.

As transformações nas necessidades cotidianas, no capitalismo, nas relações de trabalho, no modo de existência humana, na reestruturação produtiva bem como as influências das orientações neoliberais conduzem à constatação de

que as políticas de Estado colocam a educação em postura de centralidade na sociedade atual. Com isso, estabelece-se uma prerrogativa que ressalta a importância dos sistemas educativos como um dos fundamentos para o cumprimento desse círculo produtivo, na medida em que a escolarização formal se torna pedra angular nesse processo.

Nessa perspectiva produtivista destaca-se o lugar que ocupa a Teoria do Capital Humano (TCH) proposta por Schultz, a qual se constitui em sua essência em uma teoria econômica, tendo exercido profunda influência, a princípio, no período desenvolvimentista, ao asseverar que a educação se constitui em bem econômico a ser consumido e com desdobramentos nos futuros salários e no grau de desenvolvimento das nações. De acordo com Schultz (1961, p. 8),

[...] any capability produced by human investment becomes a part of the human agent and hence cannot be sold; it is nevertheless "in touch with the market place" by affecting the wages and salaries the human agent can earn. The resulting increase in earnings is the yield on the investment.³⁰

Dessa forma, existiria uma relação unívoca entre conhecimento e o nível de desenvolvimento das pessoas, das famílias e dos países. Seguindo-se essa lógica, é correto afirmar que o processo de acumulação capitalista tem conduzido a uma necessidade de reordenamento, inclusive com a adoção de novas formas de organização do trabalho, e com a inclusão de novas tecnologias microeletrônicas. Assim, a participação, a cooperação, a disciplina e a responsabilidade são características a serem inculcadas e incorporadas cotidianamente no novo tipo de profissional requerido na perspectiva da reestruturação capitalista. Em consequência, ocorre a necessidade de que a formação seja desenvolvida continuamente em todos os setores da economia, sendo que isso vem consolidando no mundo e no Brasil, surgindo a necessidade de expansão da educação superior.

Acentua também a necessidade de uma educação não restrita à escola e à educação formal, na perspectiva de um sistema educacional que atenda às demandas do mercado e que também ele mesmo se torne mercadoria e mercado.

³⁰ “[...] qualquer capacidade produzida pelo investimento humano se torna uma parte do agente humano e, portanto, não pode ser vendida. Mesmo assim, está "em contato com o mercado", afetando o aumento dos salários e vencimentos que o agente humano pode ganhar. Esse aumento resultante nos salários é o rendimento sobre o investimento” (Grifo do autor. Tradução livre).

Nos desdobramentos da criação e implementação das políticas educacionais, esse raciocínio se articula à educação, e há uma tendência em reduzir a ação da escola apenas a ser formadora de trabalhadores para a produção. (BIANCHETTI, 2001; OLIVEIRA, 2000; ARAPIRACA, 1982).

Segundo Cabrito (2002), a criação da Teoria do Capital Humano se desenvolve em período de intensa escassez de trabalhadores qualificados no contexto após a Segunda Guerra Mundial. Um dos desdobramentos dessa escassez é a pressão feita na perspectiva de expansão dos sistemas educacionais como forma de suprimento dessa grande demanda. Assim, de acordo com Cabrito (2002, p. 21), “Do mesmo modo, esse *déficit* repercutiu nos efeitos estruturantes da relação economia-educação, verificando-se que os novos quadros que a escola “produzia” eram rapidamente absorvidos pelo mercado de trabalho [...].”

Segundo Cabrito (2002, p. 22), a rápida absorção de trabalhadores qualificados pelo mercado naquele contexto teve sua culminância na sedimentação da

[...] relação economia-educação atingindo um sucesso considerável nos anos 60/70, com o desenvolvimento da “teoria do capital humano.” Para os teóricos do “capital humano”, o aumento da produção e da produtividade é inseparável do aumento do nível de qualificações, desempenhando a escola, nesse processo, um papel fundamental.

Em seu nascedouro, a Teoria do Capital Humano tentava demonstrar a relação existente entre o grau de escolaridade dos indivíduos e o grau de desenvolvimento alcançado pelos países em razão de que o investimento nas habilidades humanas tem implicação no grau de competitividade e no desenvolvimento econômico de uma nação. Nessa perspectiva, podia valer mais investir em capital humano do que em outras formas de capital. Sobre isso Schultz (1961, p. 7) afirma que “Consequently, human capabilities do not stay abreast of physical capital, and they do become limiting factors in economic growth”³¹. Schultz (1961, p. 5) também afirma que

³¹ “Consequentemente, as capacidades humanas não ficam lado a lado com o capital físico, e eles tornam-se fatores limitantes do crescimento econômico” (Tradução livre).

[...] yet human capital has surely been increasing at a rate substantially greater than reproducible (nonhuman) capital. [...] the decline in the estimated capital-income ratio is simply a signal that human capital has been increasing relatively not only to conventional capital but also to income³².

Em outra obra, Schultz (1971, p. 33) afirma que “[...] ao investirem em si mesmas, as pessoas podem ampliar o raio de escolha posto à disposição. Esta é uma das maneiras por que os homens livres podem aumentar o seu bem-estar”

Nesse sentido, ficam estabelecidos os fundamentos para que a educação seja vista como agregadora de valor aos salários, na medida em que a escolarização estaria vinculada à aquisição de determinadas competências, o que conduziria conseqüentemente ao alcance de melhores rendimentos e posição social. Essa questão está relacionada a indivíduos, mas se estende também ao grau de riqueza dos países. A temática deveria ocupar significativo espaço nas agendas das prioridades dos governantes, no intuito de que sejam implementadas políticas públicas que garantam o aumento da escolaridade de seu povo.

É nessa intenção que os organismos multilaterais se posicionam ao advogarem amplamente a Teoria do Capital Humano, na perspectiva de que a mesma defende que o investimento em educação tem a capacidade de provocar mudança social profunda. Assim, como desdobramento da Teoria do Capital Humano, os organismos internacionais passaram a prescrever no receituário neoliberal o conhecimento e a competitividade como alternativas para o desenvolvimento. Nesse sentido, Gentili e Silva (1996, p. 12) afirmam que uma das principais atribuições da educação neoliberal é “[...] atrelar a educação institucionalizada aos objetivos estreitos de preparação para o local de trabalho.” Dessa forma, busca por formação com pressão cada vez mais frequente sobre o indivíduo, o qual deveria custear sua formação acadêmica, desobrigando o Estado dessa função.

Em acordo com Gamboa (2001, p. 85),

Essa política traduz uma nova fase de retomada da expansão do capitalismo e do desenvolvimento industrial e, para isso, necessita de um sistema educativo que forme os recursos humanos necessários a essa expansão. De acordo com essa perspectiva, procura-se formar mão-de-obra

³² “[...] entretanto, o capital humano certamente tem aumentado a uma taxa substancialmente maior do que o capital reprodutível (não-humanos). [...] o declínio da proporção do capital estimado é simplesmente um sinal de que o capital humano tem aumentado em relação ao capital convencional e em relação à renda. (Tradução livre).

tecnificada, abundante e barata, e habilitar ou treinar o *homo faber*, em detrimento do homem integral.

Constata-se que essa busca por qualificação exerce uma pressão cada vez maior pela abertura de vagas na educação superior, sendo que o Brasil ainda hoje apresenta grave *déficit* histórico em relação a esse nível de ensino.

Assim, é evidente a existência de relações entre o processo de reestruturação produtiva capitalista e o conhecimento, a competitividade e as novas demandas globais para a educação superior no viés da Teoria do Capital Humano, sendo que os aparatos educacionais conseqüentemente sofrem transformações na medida em que, com a sofisticação dos instrumentos de comunicação, o progresso da microeletrônica, as habilidades atitudinais e cognitivas exigidas se processam atualmente com outros fundamentos no processo de escolarização pelo prisma da referida teoria. Um grau de formação cada vez mais elevado é exigido progressivamente de todos os envolvidos no processo educativo, além de habilidades e competências a ser desenvolvidas, como a capacidade de interpretação de diferentes linguagens, a capacidade de adaptação, de síntese e de análise, o domínio de códigos e de raciocínio lógico, bem como demais prerrogativas que desafiam o cotidiano no mundo do trabalho.

Essa crença, tanto do ponto de vista teórico como de sua correspondência no real, se desdobra na atualidade na procura ascendente por formação superior, que por sua vez, no caso em estudo, estimula a mercadorização do ensino como alternativa mais viável, principalmente porque desobriga o Estado e favorece a multiplicação do capital em sua necessidade ontológica.

A respeito das demandas para a educação na nova divisão mundial do trabalho, Gamboa (2001, p. 98) afirma que “A educação, atrelada que está aos interesses dominantes na sociedade global, parece redefinir seu papel formador do *homo faber* para essa nova fase do capitalismo. Para tanto, é reeditada a teoria do capital humano.”

Destaca-se a existência de contraposições com argumentação bastante consistente sobre a aplicação da Teoria do Capital Humano. Entende-se que não se trata de pura e simplesmente “rejeitar” a educação e as relações que a mesma possa apresentar com ganhos financeiros. Trata-se de rejeição a uma determinada

linearidade apresentada pelos formuladores da teoria. Frigotto (2011) se remete à Teoria do Capital Humano como pseudoteoria. O autor afirma posteriormente que “Ninguém pode negar a importância do conhecimento científico e cultural no desenvolvimento das formas de os seres humanos qualificarem suas vidas em todas as dimensões.” (FRIGOTTO, 2014, p. 216).

Continuando a respeito de algumas refutações ao pensamento de Schultz, destaca-se o entendimento de Cabrito (2002, p. 25), que afirma que os defensores da Teoria do Capital Humano se fundamentam exatamente “[...] em torno desta relação de causalidade e de linearidade que a análise das práticas contribuiu para estabelecer entre educação, produtividade, salário e posição social.”

A esse respeito, Easton e Klees (1990) afirmam que o panorama preponderante relacionado à função da educação em relação à economia está fundamentado na economia neoclássica e seus desdobramentos na Teoria do Capital Humano. Mas, do ponto de vista dos autores, os desdobramentos daí advindos são “[...] dead ends or worse – ideological biases masked as technical knowledge.”³³ (EASTON e KLEES, 1990, p. 413)

Sobre isso, Blaug (1996) afirma que, mesmo na época em que havia um otimismo inicial na relação entre economia e educação na perspectiva de que esta última tinha poder equitativo em relação ao aumento de renda, havia

[...] um nuevo pessimismo sobre las posibilidades de modificar la distribución de la renta a través de los medios educativos. Algunos best-sellers, como *Inequality* (1972), de Jencks et al., fueron los precursores del nuevo escepticismo acerca de la educación que entonces iba extendiéndose en el primer y tercer mundo³⁴ (BLAUG, 1996, p. 18).

Ainda em acordo com Blaug (1996), existem duas gerações de economistas da educação. A primeira geração se caracteriza pela aplicação simplista e linear da teoria. Por sua vez, a segunda geração possui uma visão mais crítica em relação à interpretação inicial³⁵. Assim, essa segunda geração defende

³³ “[...] becos sem saída ou pior– vieses ideológicos mascarados como conhecimento técnico” (Tradução livre).

³⁴ “[...]um novo pessimismo sobre as possibilidades de modificar a distribuição de renda através dos meios educacionais. Alguns best-sellers, como a *Desigualdade* (1972), de Jenckset al., foram os precursores do novo ceticismo sobre educação. Em seguida, começou a se espalhar no primeiro e no terceiro mundo” (Tradução livre).

³⁵ Em minha opinião, a existência dessas duas gerações pode justificar a utilização da expressão “reedição da teoria do capital humano.” Também em acordo com o dicionário Michaelis *online*, a palavra reedição significa “Nova edição que apresenta alterações em comparação com a edição

que a relação entre distribuição de renda e educação está atrelada a outras variantes. Nesse sentido, uma maior quantidade de formação “[...] pueden, en realidade, aumentar las desigualdades observadas en los ingresos.”³⁶ (BLAUG, 1996, p. 19).

No entanto, o autor fala sobre a função socializadora da educação, a qual influencia principalmente em empregos de baixo nível. Isso se aplica às pessoas sem titulações mais elevadas, mas que conseguiram passar por um processo de escolarização e adquiriram os “[...] rasgos de conducta de la puntualidad, La perseverancia, La concentración, la obediência, lasumisión, y la capacidade de trabajar com otros.”³⁷ (BLAUG, 1996, p. 20).

Em acordo com Cabrito (2002, p. 25), “[...] ‘teoria do capital humano’ foi bastante censurada a partir da década de 1960”, no entanto,

[...] veio a retomar parte da sua importância inicial a partir dos finais do século XX, com as novas teorias do crescimento econômico (Lucas, 1988; Romer, 1989), que priorizam o papel do conhecimento que a educação e a investigação científica oferecem, que garante a sobrevivência de homens, empresas e países no quadro da globalização, onde a competição e a mobilidade dos factores de produção atingem a escala mundial.

Outra refutação a essa teoria que desperta atenção refere-se às exigências cada vez mais crescentes por qualificação diferenciada dos trabalhadores em contraposição à divisão do trabalho cada vez mais presente. Percebe-se que, quanto mais as etapas do trabalho são fragmentadas e desantropomorfizadas, menor qualificação do trabalhador poderá ser exigida ou até sua exclusão do processo produtivo.

Nessa lógica, cresceria apenas uma pequena parcela de profissionais ligados à produção do conhecimento, ao aprimoramento de técnicas, à criação de novas tecnologias, bem como ao desenvolvimento da própria ciência na condição de pesquisadores e produtores de conhecimento. Mas, contraditoriamente e em relação diametralmente oposta a esse movimento, é exigido atualmente de qualquer trabalhador que o mesmo seja detentor/consumidor de um conhecimento cada vez

anterior, como acréscimos, cortes ou correções.” Neste sentido, a reedição da teoria não significaria latência, mas sim a existência de outras interpretações, alterações, acréscimos.

(Disponível em: <<http://michaelis.uol.com.br/busca?r=0&f=0&t=0&palavra=reedição>>. Acesso em: 23 set. 2016)

³⁶ “[...]podem, na realidade, aumentar as desigualdades de renda.” (Tradução livre).

³⁷ “[...] traços comportamentais de pontualidade, perseverança, concentração, obediência, submissão e a capacidade de trabalhar com os outros.” (Tradução livre).

mais crescente, evidenciando-se a necessidade de aumento da escolarização e, portanto, da formação permanente, inclusive em razão das próprias mudanças tecnológicas.

Essa contradição entre as exigências cada vez maiores por qualificação profissional e simplificação das funções do trabalhador são evidenciadas por Froebel *et al* (1980, p.13), quando os mesmos autores, falando sobre a “[...] produção material e espiritual” e as formas de subsunção do trabalho humano, afirmam que esse fato se deve a três principais fatores, os quais seguem abaixo, com especial destaque ao segundo fator.

Primeiro, um reservatório de mão-de-obra praticamente inesgotável tornou-se disponível nos países em desenvolvimento nos últimos séculos [...] Segundo, a divisão e subdivisão do processo produtivo estão agora tão avançadas que a maioria destas operações fragmentadas pode ser realizada com um mínimo de qualificação profissional adquirida em pouco tempo [...] Terceiro, o desenvolvimento das técnicas de transporte e comunicações cria a possibilidade, em muitos casos, da produção completa ou parcial de mercadorias em qualquer lugar do mundo; uma possibilidade não mais influenciada por fatores técnicos, organizacionais ou de custos.

Essa teoria encerra em si várias contradições, mas um dos argumentos contrários aponta para o cuidado que se deve ter com a culpabilidade alocada no indivíduo, na condição de responsável pelo fracasso econômico. De fato, existe uma relação entre educação e melhoria no rendimento, mas essa relação não é linear, automática. Além do mais, o aumento salarial não deveria ser o fim único da busca pela educação. Essa visão economicista coloca na educação a áurea de entidade redentora de uma sociedade, quando na verdade a educação faz parte das instituições que influenciam nas mudanças de um país, mas a educação por si só não muda nenhuma nação. Nessa perspectiva, Cunha (1980, p. 16) afirma que a educação “[...] é reconhecida como uma variável, política estratégica capaz de intensificar o crescimento da renda, produzir a modernização ou construir uma sociedade justa.”

Na visão de Oliveira (1997, p. 91), uma das contradições reside no fato de que essa teoria, ao depositar grande ênfase no indivíduo e na educação, termina por camuflar a lógica e os reais interesses do capital, na medida em que é colocada na educação “[...] a expectativa de que esta possa, através da mobilidade social, melhorar os mecanismos de distribuição de renda e inserção produtiva, através do

preparo dos indivíduos para o mercado de trabalho.”

Essas considerações nos levam a concluir que, de fato, a aplicação da Teoria do Capital Humano de forma linear encerra em si objetivos ideológicos na medida em que responsabiliza a educação por uma mudança social e progressiva equidade econômica. Sobre isso, Frigotto (2014, 215-216) destaca as relações de ideologia e fetichismo do “[...] capital humano. Noções ideológicas, portanto, que buscam mascarar o que está subjacente à crise do capital e suas consequências funestas para a vida da maioria dos seres humanos.”

Fica evidente que a Teoria do Capital Humano tem recebido vários ajustes e críticas desde que foi elaborada (FRIGOTTO, 1984, 1995; GENTILLI 1998, 2002). Esses ajustes, segundo Gamboa (2001), podem ser denominados de reedição da teoria do capital humano, mas deve se reconhecer a permanência da essência da teoria, qual seja: a relação existente entre economia e conhecimento. O fato de ter sofrido alterações e críticas não significa necessariamente que a mesma hibernou, deixou de existir, ficou em *stand by* por algum tempo. A exemplo das alterações sofridas pela TCH, destaca-se Davenport (2001, p. 21), o qual direciona capital humano para o indivíduo, ao afirmar que

As pessoas possuem habilidades, comportamentos, energia pessoal e tempo que lhe são próprios. Esses elementos criam o capital humano – a moeda que as pessoas trazem para investir em atividades. São os trabalhadores, não as organizações, que possuem esse capital humano. São os trabalhadores, não as organizações, que decidem quando, como e onde o aplicarão.

Segundo o autor, o capital humano está direcionado para o trabalhador, o qual faz suas decisões sobre como e onde aplicar esse capital, sendo que “[...] o elo que une pessoas e organizações deriva da capacidade e disposição de cada uma das partes em propiciar benefícios para a outra.” (DAVENPORT, 2001, p. 22). Defende o autor que as pessoas são possuidoras de tempo, habilidades, conhecimento, capacidade e empenho, e que isto vai qualificar o capital humano. Com isso, as pessoas, mais do que as organizações, definem as condições ou circunstâncias para a aplicação do capital humano.

Estes fatos constatarem o lugar central que o conhecimento ocupa na sociedade atual, apesar de se ter clareza de que os sistemas educacionais sozinhos não podem alterar essa realidade. Essas ideologias tiram o foco da essência dos

problemas e o coloca em áreas subjacentes, como a busca da formação pela formação em uma espécie de “parnasianismo” educacional. Essa atitude fortalece cada vez mais o “mercado educacional” na medida em que este reafirma o discurso da Teoria do Capital Humano e simultaneamente oferece as alternativas educacionais para todos os orçamentos e com qualidade duvidosa. Além do mais, coloca no indivíduo a responsabilidade por seu fracasso ou sucesso; como grande parte dos casos é de “fracasso”, então a solução é retornar para o mercado educacional em busca de mais formação ainda. Esse ciclo, por sua vez, tem relações diretas com a educação superior pelo grau de importância que a mesma ocupa, acarretando assim uma pressão cada vez maior sobre a demanda e a oferta por esse nível de educação – o que o torna cada vez mais rentável na medida em que esse nível de educação no Brasil está entregue nas mãos do setor privado.

Tendo como um dos seus fundamentos a TCH, os organismos multilaterais como BM, CEPAL e UNESCO elaboram vasta documentação indicando a utilização na EaD para efetuar a expansão de educação superior. Essas indicações também se relacionam com o interesse que os grandes investidores têm, posto que a educação superior passou a figurar como serviço (mercadoria) na lista de outra agência internacional, como a OMC.

2.2 As diretrizes dos Organismos Multilaterais: a ênfase na modalidade a distância como estratégia de expansão

Nas últimas décadas, a modalidade de educação a distância tornou-se uma grande estratégia para atender às demandas por formação em qualquer nível educacional. Essa centralidade da EaD se relaciona em grande parte ao desenvolvimento acentuado das NTICs, as quais têm servido como interface poderosa na comunicação humana em diversas áreas do cotidiano, inclusive na área educacional.

A este respeito, Cerdeira (2014) afirma que

A tendência de expansão quantitativa justifica-se aí por vários factores [...] o aumento demográfico; o crescimento econômico; a introdução de novas tecnologias e a extensão de uma “sociedade do conhecimento”; a subida na frequência do ensino obrigatório e médio; a consciência de uma necessária educação ao longo da vida (CERDEIRA, 2014, p. 99)

De fato, os fatores acima relacionados e a utilização das NTICs na educação tem recebido apoio direto dos organismos internacionais, até porque, de acordo com Castells (1999), a tecnologia assume nesse processo de globalização importância central. A tônica da produção de Castells está voltada para o aspecto das relações de produção na economia globalizada, e nessa intenção o autor destaca veementemente o papel que a tecnologia assumiu em relação a esse processo todo. Ao falar sobre as fontes da competitividade na globalização, o autor afirma que a mesma está assente em especificidades, principalmente “[...] em um sistema global articulado por uma rede baseada em tecnologia da informação.” (CASTELLS, 1999, p. 121).

Para Castells (1999, p. 121), são quatro os principais processos que determinam a forma e o resultado da concorrência, quais sejam:

O primeiro é a *capacidade tecnológica*. Nesse tópico devem-se incluir a base científica do processo produtivo e administrativo, a vantagem em P&D, os recursos humanos necessários à inovação tecnológica, a utilização adequada das novas tecnologias e o grau de sua difusão em toda a rede de interação econômica. [...] refere-se à articulação adequada de ciência, tecnologia, gerenciamento e produção em um sistema de níveis complementares em que cada nível é abastecido pelo sistema educacional dotado de recursos humanos em qualificações e em quantidades necessárias. [...] É a articulação de diferentes elementos que se torna crucial: é por isso que a capacidade tecnológica dificilmente poderá ser o atributo de empresas individuais [...].

Nessa lógica, constata-se pela afirmação do autor a posição que a tecnologia ocupa entre aqueles que produzem tecnologia e aqueles que consomem tecnologia. Na verdade, são níveis bastante distintos.

No caso desta pesquisa, voltada para a expansão da educação superior via EaD, sabe-se que boa parte dos cursos da educação superior trabalham com reprodução do conhecimento e não com produção do conhecimento (P&D, como cita o autor), principalmente o setor da educação superior do Brasil, que mormente está vinculado à categoria administrativa privada, cuja intenção maior é produzir lucro e reproduzir o capital, quando as instituições deveriam produzir tecnologia e conhecimento. Nesse sentido, o autor é bem enfático mesmo ao dizer que no sistema educacional o preponderante são os recursos humanos qualificados e em quantidade certa. Essa afirmação se posiciona de maneira diametralmente oposta à realidade brasileira quando a ênfase da educação superior pela modalidade EaD

recai principalmente na preponderância dos elementos quantitativos, em detrimento dos qualitativos.

Destaca-se a utilização da tecnologia como elemento decisivo no processo de produção de patentes, de inovação tecnológica e de riqueza. Mas veja-se a adjetivação utilizada pelo autor nas relações com a palavra tecnologia: “P&D”, “inovação tecnológica”, “qualificação”, “desenvolvimento de novos produtos e processos.” Veja-se que todas essas referências estão articuladas com pesquisa de ponta, com utilização da tecnologia para produção de nova tecnologia. Não é quantidade de formação ou formação em série, seguindo o modelo taylorista/fordista e produção e consumo em massa, mas é qualidade de formação para investimento/desenvolvimento voltados para pesquisa e novos produtos. As referências aqui à capacidade tecnológica não estão voltadas para a reprodução ou repasse de conhecimento, como é mais comumente utilizada nos meios educacionais, inclusive com aulas com baixa ou nenhuma interação quando se trata da EaD, as quais refletem o caráter conteudista tradicional de muitas aulas presenciais.

Retomando-se os escritos de Castells (1991, p. 121, 122), o autor reafirma esse pensamento dizendo que a base de fornecimento com tecnologias avançadas precisa estar fundamentada em um “[...] sistema científico/tecnológico/industrial/social totalmente desenvolvido que atua como provedor dos componentes da base de fornecimento e receptor dos efeitos de *feedback* resultantes da aprendizagem tecnológica no processo produtivo.”

Nesse sentido, destacam-se aqui as expressões “totalmente desenvolvido” e o “*feedback* resultantes da aprendizagem”, os quais remetem, de fato, a uma educação de ponta interagindo de maneira decisiva na transformação de uma realidade posta. Até porque, em acordo com Ianni (2003), a globalização é ocasionada pela técnica, pela eletrônica, sendo que atualmente “[...] empacotam-se e vendem-se informações. Estas são fabricadas como mercadorias e comercializadas em escala mundial. As informações, os entretenimentos e as ideias são produzidos, comercializados e consumidos como mercadorias.” (IANNI, 2001, p. 16). De fato, constata-se que essa realidade está posta de maneira incisiva. A esse respeito, Jameson (2001, p. 65) afirma que hoje em dia “[...] não sobrou nenhum enclave – estético ou não – no qual a forma mercadoria não reine suprema. ”

Esse enlace entre conhecimento, mercado, educação superior e EaD influenciou na criação de diretrizes que regulassem essas áreas por parte dos organismos multilaterais. Destaca-se a grande influência da Teoria do Capital Humano com desdobramento direto na expansão da educação superior.

Para o grande capital atingir seus objetivos, existe um relacionamento do mesmo com as agências reguladoras internacionais e as suas diretrizes mundiais, as quais têm papel regulador em vários aspectos, que vão desde a área econômica até a política, a social, a jurídica, a cultural e a educacional, dentre outras. Destaca-se que essas organizações multilaterais desempenham um papel de representantes político-econômicos do capital transnacional, cujo poder representativo está ligado às demandas do capital mundial, pois são essas agências que, através dos seus documentos, influenciam decisivamente em favor da hegemonia capitalista mundial (FRIGOTTO, 1995).

É nesse contexto que se destacam as ações das agências multilaterais, bem como dos documentos produzidos nos eventos internacionais a fim de colocar a educação superior em lugar central nas políticas educacionais implementadas pelos Estados nacionais signatários das referidas convenções – até porque é esse nível de educação que tem maior potencial mercadológico, segundo análise da OMC, como visto anteriormente.

Dentre os organismos multilaterais com protagonismo efetivo na área educacional, destacam-se a Comissão Econômica para a América Latina e Caribe – CEPAL, a Organização das Nações Unidas para a Educação, Ciência e Cultura – UNESCO e do BM, os quais, de maneira articulada, têm exercido grande influência na feitura das políticas educacionais de vários países.

Inseridos em uma discussão mais ampla dentro da reestruturação produtiva associada à Teoria do Capital Humano, percebe-se nitidamente o posicionamento da CEPAL sobre a utilização da EaD para a expansão da educação superior, inclusive com ênfase dessa agência para a utilização dessa modalidade na efetivação das licenciaturas.

Nessa perspectiva, Cabral Neto e Castro (2005, p.12) afirmam que a educação na América Latina vem sendo orientada por estudos da CEPAL e da UNESCO. Essa realidade se confirma pelo fato de que “Em conferência na cidade

do México (1979) foram definidas as bases do Projeto Principal de Educação (PPE) para a América Latina “[...] com o objetivo de delinear uma política educacional que tivesse continuidade no tempo e impacto nas políticas de desenvolvimento [...].”

Esse raciocínio se consolida e é apresentado pela UNESCO (1998, p. 56-57), quando trata do Programa de gestão acadêmica das novas tecnologias da informação e comunicação. O documento afirma que um dos seus objetivos gerais é exatamente “Producir políticas y estrategias pertinentes para fundamentar el desarrollo de los países sobre la base, entre otros factores, del conocimiento y del uso de las nuevas tecnologías de la información y las comunicaciones³⁸ (NTIC). ”

No desenvolvimento desse raciocínio, Oliveira (2000) afirma que a minimização do poder estatal, visto principalmente na década de 1990, enfraqueceu sua capacidade de elaborar políticas próprias, favorecendo a entrada em cena das agências multilaterais, as quais vêm implementando a reforma política neoliberal. A UNESCO, a CEPAL e o BM vêm produzindo documentos e financiando projetos em diversas áreas educacionais: curricular e avaliativa, de gestão e financiamento e de utilização da EaD como elemento mediatizador da expansão da educação superior. Seguindo esse raciocínio, e em acordo com Oliveira e Dourado (2005), o que tornou viável a diversificação e diferenciação no ensino superior foi o fundamento da LDB em seus artigos 44 e 45, a qual veio para respaldar as mudanças inseridas na década de 1990 na abrangência dos cursos superiores na categoria administrativa pública e privada, passando pela flexibilização e incentivo ao setor privado com o intuito de catalisar o oferecimento da educação superior, dentre muitos outros objetivos.

Nas reflexões a respeito da legislação brasileira relacionadas à graduação, Freitas (1999; 2002) evidencia a obediência às diretrizes dos documentos dos organismos multilaterais, pois a legislação nacional confirma a centralização de interesses entre o Estado brasileiro e as políticas internacionais. Assim é que as diretrizes desses organismos procuram direcionar ao ensino superior uma lógica bem técnica e individualista, o que reflete o ideário neoliberal. Nesse sentido, afirma-se que a EaD concretiza aquilo que escreve Mészáros (2008, p. 45) ao afirmar que

³⁸ “Producir políticas e estratégias relevantes para apoiar os países em desenvolvimento, com base, entre outros fatores, do conhecimento e do uso das novas tecnologias de informação e comunicação (NTIC)” (Tradução livre).

no capitalismo “Uma das funções principais da educação formal nas sociedades é produzir tanta conformidade ou “consenso” quanto for capaz, a partir de dentro e por meio dos seus próprios limites institucionalizados e legalmente sancionados.”

Nessa lógica, a CEPAL, em documento recente intitulado *La integración de las tecnologías en las escuelas de América Latina y el Caribe: una mirada multidimensional*³⁹ (2014, p. 23), afirma que “[...] la política de aprovechamiento de las tecnologías digitales en el contexto educativo debe concebirse como una política de Estado⁴⁰.”

Mais adiante, e apesar das recomendações dos organismos internacionais, o documento afirma que, de 19 países pesquisados, menos da metade estava oferecendo cursos através da EaD de capacitação docente,

En esta visión de conjunto se observa, en particular, que los cursos ofrecidos a distancia (en línea) son los servicios que tienen menor oferta en los portales educativos. Se ofrecen en nueve portales (Argentina, Brasil, Chile, Colombia, El Salvador, Perú, República Dominicana, Paraguay y República Bolivariana de Venezuela), lo que representa algo menos de la mitad de los portales analizados en el estudio.⁴¹ (CEPAL, 2014, p. 96)

Esta afirmação é bastante clara e incisiva, posto que estimula de forma terminante a utilização da EaD, não apenas como política de governo, mas como política de Estado, inclusive na formação docente, dada a sua centralidade nos processos de expansão educativa.

Já a UNESCO, por sua vez, continua também no mesmo diapasão da CEPAL. Essa constatação é afirmada no pensamento de Castro (2005, p. 70), ao asseverar que a UNESCO chama para si a função precípua de efetivar estudos prospectivos fundamentados em diagnósticos, os quais “[...] consistem em decidir as formas de educação, ciência, cultura e comunicação para o futuro.”

Há uma documentação vasta produzida pela UNESCO, até porque a mesma foi constituída como agência internacional, a qual tem sob sua

³⁹ A integração das tecnologias nas escolas da América Latina e Caribe: um olhar multidimensional (Tradução livre).

⁴⁰ “A política de utilização das tecnologias digitais em contexto educativo deve ser vista como uma política de Estado” (Tradução livre).

⁴¹ “Nesta visão geral, observa-se particularmente que os cursos oferecidos à distância (online) são os serviços que têm menor oferta nos portais. São oferecidos em nove portais (Argentina, Brasil, Chile, Colômbia, El Salvador, Peru, República Dominicana, Paraguai e República Bolivariana da Venezuela), o que representa pouco menos da metade dos sites analisados no estudo” (Tradução livre).

responsabilidade as questões da educação pelo mundo. Entre essas publicações merece destaque o *Documento de Política para el cambio y el desarrollo en La educación superior*⁴² (1995), o qual argumenta a posição central que a educação superior ocupa como resposta aos anelos da sociedade contemporânea pautada no conhecimento e na informação.

Em documento intitulado *Educação e Conhecimento: eixo da transformação produtiva com equidade* (1995), o qual foi lançado em conjunto pela CEPAL e a UNESCO, constata-se claramente a condução das mesmas diretrizes cujo fundamento é o apoio à utilização da modalidade EaD como alternativa prioritária e eficaz para a certificação e expansão da educação superior. Para a expansão da educação superior, o documento diz que “[...] seria um programa de EaD combinado com serviços de assessoria profissional, como parte de um plano de estudos que leve à obtenção de certificado profissional.” (CEPAL/UNESCO, 1995, p. 295).

Ainda em relação à UNESCO, enfatiza-se a construção de um documento, o qual é bastante conhecido, cujo título é Educação: um tesouro a descobrir ou Relatório Delors. Destaca-se que esse documento foi elaborado por uma comissão presidida por Jacques Delors, o qual já havia ocupado a função de ministro da economia e das finanças da França e esteve também na presidência da Comissão Europeia, entre 1985 e 1995. O documento ratifica a postura predominantemente economicista ao declarar que a “[...] questão da utilização de novas tecnologias na educação constitui uma opção financeira, social e política e deve ser uma das principais preocupações dos governos e das organizações internacionais” (UNESCO, 2003, p. 191).

Assim, ao falar sobre a formação em serviço associada à EaD, o relatório Delors e a UNESCO (2003, p. 160) afirmam que “O recurso a técnicas de ensino a distância pode ser uma fonte de economia e permite que os professores continuem a assegurar o seu serviço, pelo menos em tempo parcial.” Fica evidenciado aqui que a UNESCO (2003) indica a utilização da EaD por questões economicistas. Isto fica tão claro que o Relatório Delors, diante de tantas possibilidades apresentadas pela EaD, afirma que nessa opção as tecnologias tão amplamente discutidas se

⁴² “Documento de política para a mudança e o desenvolvimento na educação superior.” (Tradução livre).

revestiram de “[...] uma dimensão não puramente tecnológica, mas essencialmente econômica e social” (UNESCO, 2003, p. 186). Esta posição é reafirmada várias vezes, ao ponto de o Relatório Delors afirmar que

[...] O custo unitário é inferior a um quarto do custo por aluno nas escolas de tipo clássico. [...] a utilização destas tecnologias no ensino a distância, já muito comum, constitui uma primeira via indiscutivelmente promissora para todos os países.

A Comissão pensa, pois, que, tendo em vista as diversas vantagens, a questão da utilização de novas tecnologias na educação constitui uma opção financeira, social e política e deve ser uma das principais preocupações dos governos e das organizações internacionais. (UNESCO, 2003, p. 188 e 191)

Esta posição insistente no aspecto economicista da EaD em detrimento de outras possibilidades inseridas na escolha desta modalidade para a expansão da educação superior faz-nos concordar com Belloni (2003, p. 99), ao dizer que a expansão da educação superior pela EaD significa

[...] muito menos o ‘trunfo da ideologia do acesso aberto à educação e muito mais o impacto das forças de mercado e da situação de recessão econômica e conseqüentes políticas governamentais de restrição de recursos aplicados à educação’.

Cita-se também, sobre a expansão da educação superior, a realização da CMES realizada em 1998, a qual trouxe uma agenda repleta de orientações, com destaque aqui para o uso das tecnologias na perspectiva da EaD, a expansão e a internacionalização da educação superior, dentre outros. Destaca-se também a ocorrência da palavra “tecnologia” por cerca de 140 vezes no Documento resultante da primeira CMES realizada em 1998.

Nesse sentido, destacam-se algumas citações da UNESCO (1998, p. 2), a qual afirma que

[...] para cumprir su misión, **la educación superior debe cambiar** profundamente, haciendose orgánicamente flexible, diversificándose en sus instituciones, en sus estructuras, en sus estudios, sus modos y formas de organizar los estudios (deliverysystems) y dominando com esta finalidade las nuevas tecnologías de la información. ⁴³ (Grifos no original).

⁴³ “[...] para cumprir sua missão, **a educação superior deve mudar** profundamente, tornando-se organicamente flexível, diversificando-se em suas instituições, em suas estruturas, em seus estudos, suas maneiras e formas de organização de estudos (delivery systems) e dominar as novas tecnologias da informação com esta finalidade” (Tradução livre).

O mesmo documento da UNESCO (1998, p. 15), dando continuidade em sua defesa do processo de expansão da educação superior, afirma que “[...] para estos fines ofrecen las **nuevas tecnologías de la información y la comunicación**, por ejemplo la posibilidad de crear universidades virtuales como la Universidad de las Naciones Unidas.⁴⁴” (Grifos no original).

Na mesma tonicidade, visando fomentar a abertura da educação superior, a UNESCO (1998, p. 34) defende que “Se deberá generalizar en la mayor medida posible la utilización de las nuevas tecnologías para que ayuden a los establecimientos de educación superior a reforzar el desarrollo académico, a ampliar el acceso, a lograr una difusión universal y extender el saber ⁴⁵ [...].”

Ao tratar sobre a gestão e o financiamento da educação superior, a UNESCO (1998, p. 15) afirma que se deverão estabelecer políticas de estímulo e apoio, como sendo “[...] la única manera de lograr que se desarrollen formas de enseñanza superior mejoradas adaptadas a la demanda: universidades abiertas, prestatorios privados de diversos tipos, modalidades de educación a distancia, campus virtuales, redes comunes a vários lugares, etc.⁴⁶.”

A segunda CMES ocorre dez anos após a realização da primeira, a qual produz a Declaração da Conferência Mundial sobre Ensino Superior 2009: as novas dinâmicas do ensino superior e pesquisas para a mudança e o desenvolvimento social. Esse evento ocorreu de 5 a 8 de julho de 2009 em Paris, trazendo em seu bojo a ratificação da CMES anterior sobre a centralidade da EaD como estratégia de expansão da educação superior, inclusive com foco na busca da qualidade nessa modalidade de ensino.

Em acordo com a UNESCO (2009, p. 3), ao tratar do acesso, equidade e qualidade, o documento afirma em seu 13º tópico que “El aprendizaje abierta y a

⁴⁴ “[...] para estos fins oferecidos pelas **novas tecnologias da informação e comunicação**, tais como a capacidade de criar universidades virtuais como a Universidade das Nações Unidas” (Grifos no Original. Tradução livre).

⁴⁵ “Deverá ser generalizado, tanto quanto possível, o uso de novas tecnologias para ajudar instituições de ensino superior para reforçar o desenvolvimento acadêmico, para aumentar o acesso, para conseguir uma difusão universal e estender o conhecimento [...]” (Tradução livre).

⁴⁶ “[...] a única maneira de conseguir formas melhoradas de educação superior adaptadas à procura: universidades abertas, prestação privada de diversos tipos, modalidade de educação a distância, campus virtuais, redes comuns a vários locais, etc” (Tradução livre).

distancia y el uso de las TIC ofrecen oportunidades de ampliar el acceso a La educación⁴⁷ [...].”

Dessa forma, concorda-se com a constatação de Sousa (2012, p. 121), quando a autora afirma que a educação superior pela modalidade EaD tem como umas de suas finalidades precípua “[...] atender à grande demanda reprimida a baixos custos [...].” Mas a grande questão que se levanta está relacionada a qual a melhor graduação para que se obtenha resultados mais significativos na qualidade dessa expansão do ensino superior.

Esse modelo de educação superior se substancia de tal forma que a concisão das estruturas acadêmicas e curriculares, a utilização indiscriminada da modalidade EaD, a utilização de modelos gerencialistas com viés totalmente mercantilizados visam alargar ao máximo a produtividade. Essas modificações terminam por descaracterizar o que deveria ser a essência da universidade e o alvo para o qual ela deveria ter sido direcionada: pesquisa, novos conhecimentos desatrelados do viés instrumental objetivado no conhecimento pragmatizado com finalidade apenas mercadológica,

Na verdade, a vida da sociedade é um resultado da totalidade do trabalho nos diferentes ramos de profissão, e, mesmo que a divisão do trabalho funcione mal sob o modo de produção capitalista, os seus ramos e, dentre eles a ciência, não podem ser vistos como autônomos e independentes. [...] São momentos da produção social, mesmo que, propriamente falando, sejam pouco produtivos ou até improdutivos.” (HORKHEIMER, 1989, p. 37).

De fato, o conhecimento deveria estar incluído em outra lógica que não fosse basicamente a lógica instrumental. Essa prioridade da razão instrumental, inclusive com status que a mesma possui sobre outras formas de conhecimento, compromete a essência universal e social da qual o conhecimento deve estar imbuído. (CATANI e OLIVEIRA, 2002).

Por fim, com grau de importância maior, destaca-se o peso que têm as diretrizes das agências financeiras internacionais e seu envolvimento com a questão educacional. Com isso, admite-se que as políticas educacionais estão no contexto da reforma do Estado e se consubstanciam em acordos e orientações postas pelos governos locais com os organismos multilaterais, principalmente os agentes

⁴⁷ A aprendizagem aberta e a distância e o uso das TIC oferecem oportunidades para ampliar o acesso à educação [...]” (Tradução livre).

financeiros internacionais como o BIRD ou BM, o Banco Interamericano de Desenvolvimento – BID e o Fundo Monetário Internacional – FMI.

A esse respeito, afirma Coraggio (2003, p. 102) que

O Banco Mundial, para enquadrar a realidade educativa no seu modelo economicista, estabelece nexos entre sistema educativo e sistema de mercado, entre escola e empresa, entre pais e consumidores de serviços, entre relações pedagógicas e relações de insumo-produto, entre aprendizagem e produto, não considerando os aspectos essenciais da realidade educativa.

Por sua vez, o BM segue no mesmo diapasão no que tange à utilização da EaD. Nesse sentido, em acordo com a afirmação feita por Santos (2004, p. 31),

O poder da universidade deve deslocar-se dos docentes para os administradores treinados para promover parcerias com agentes privados. Aliás, o Banco Mundial prevê que o poder dos docentes e a centralidade da sala de aula declinarão inexoravelmente à medida que se for generalizando o uso de tecnologias pedagógicas *online*. Em consonância com isso, os países periféricos e semiperiféricos podem contar com a ajuda financeira do Banco dirigida prioritariamente para a promoção da educação superior privada, desde que reduzam o seu financiamento ao setor público e criem quadros legais que facilitem a expansão da educação superior privada enquanto complemento essencial da educação superior pública.

Nesse sentido, coloca-se em evidência o documento lançado pelo BM, intitulado *Prioridades y Estratégias para La Educación* (1996), o qual faz ampla apologia a respeito da utilização da EaD como resposta ao grave problema brasileiro da expansão do ensino superior, com mais especificidade das licenciaturas.

Dessa forma, o BM assegura que: “Los programas de educación a distancia para la formación pedagógica en el servicio (y anterior al servicio) suelen ser más eficaces en función de los costos que los programas de enseñanza e internato ⁴⁸” (BANCO MUNDIAL, 1996, p. 91-92).

O cerne da apologia do BM sobre a defesa da modalidade a distância assenta-se pretensamente nos baixos custos da mesma, e infelizmente não considera, *a priori*, o fundamento de uma graduação consistente que contribua para a solução dos gravíssimos problemas encontrados na educação brasileira

⁴⁸ “Os programas de educação a distância para a formação de professores em serviço (e pré-serviço) são muitas vezes mais eficazes em custos que os programas de educação em internato” (Tradução livre).

relacionados à qualidade do ensino ofertado e suas consequências para o *déficit* de aprendizagem acumulado ao longo dos anos em todos os níveis da educação.

A esse respeito, Cabral Neto e Castro (2011, p. 20-21) afirmam que o BM orienta a adoção de

Práticas mais eficientes para o capital físico e humano, e a inclusão urgente das novas tecnologias [...] apesar de que o Banco admite que [...] o setor privado (com fins lucrativos) teria problemas para instituir programas de qualidade, principalmente ao se tratar de uma educação de curto prazo, vinculada, preferencialmente, às necessidades do mercado.

Este fato é confirmado através do documento do BM (2000), o qual afirma que “Distance learning has great potential in the developing world, offering a powerful channel for bringing education to groups that have previously been excluded”⁴⁹ (BANCO MUNDIAL, 2000, p. 31). Fica visível que utilização da EaD é uma emergencialidade para os países em desenvolvimento.

Nessa lógica, o Banco Mundial (2000, p. 31) afirma que “Distance learning, in which students take classes primarily via radio, television, or the internet, has expanded enormously during the past decade⁵⁰.” Afirma ainda o Banco Mundial (2000, p. 31) que “Educators have long been using radio and television to reach students in remote areas, but new satellite and Internet-based Technologies promise to extend distance-learning systems to a broader group of students, ranging from those living in dense urban agglomerations.⁵¹”

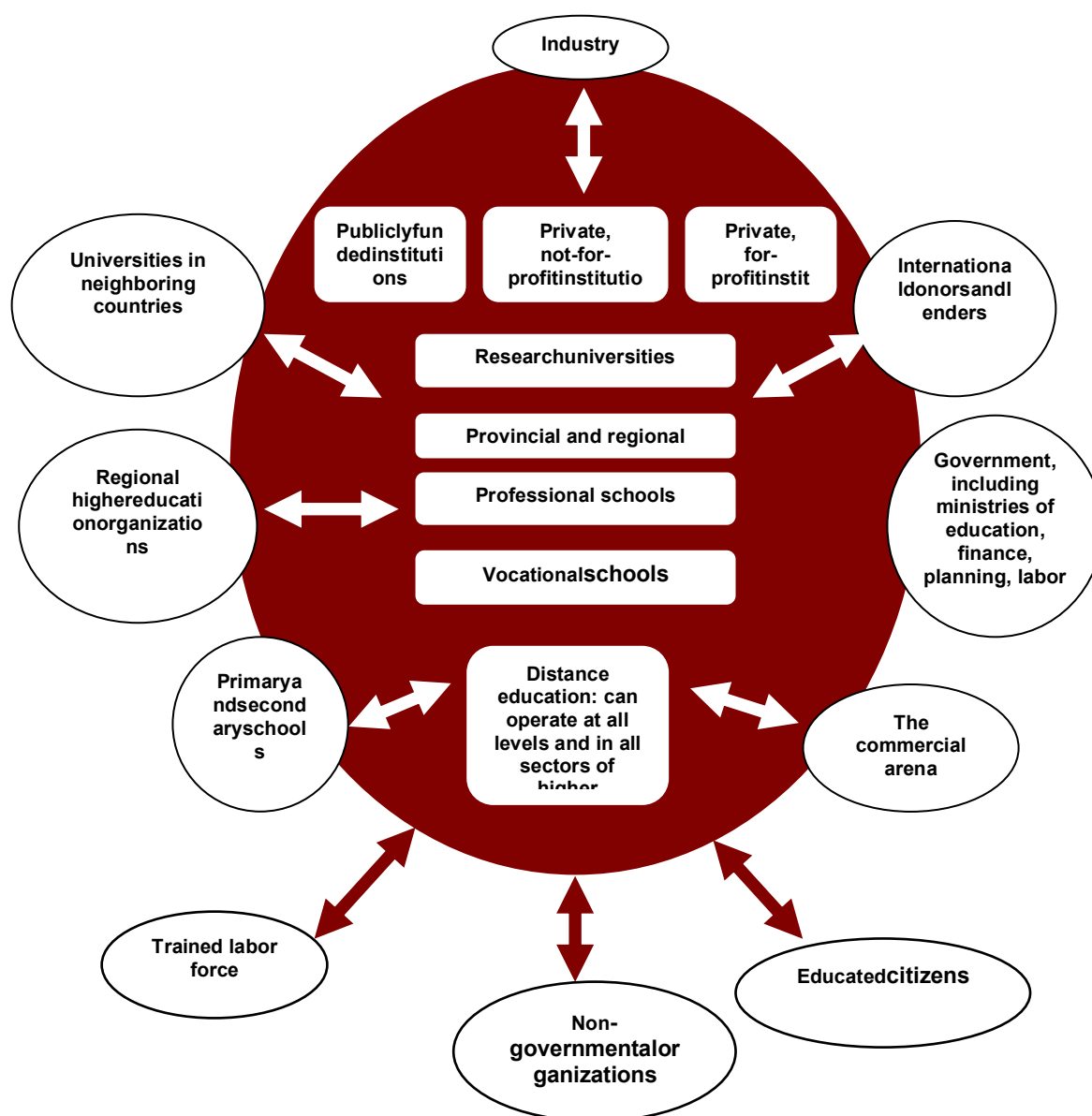
Essas afirmações, bem como o gráfico abaixo, ilustram o grau de centralidade que o BM atribui à EaD ao propor graficamente o lugar da EaD em um sistema diferenciado de educação superior.

⁴⁹ “A educação a distância se apresenta como grande potencial para o desenvolvimento do mundo, pois se constitui em poderoso canal para integrar a educação a grupos até então excluídos” (Tradução livre).

⁵⁰ “A educação a distância é a modalidade na qual os estudantes fazem seus cursos fundamentalmente por meio do rádio, televisão ou internet, a qual se expandiu enormemente durante a década passada” (Tradução livre).

⁵¹ “O rádio e da televisão para atender a alunos que vivem em áreas longínquas têm sido usados de longas datas, mas as novas tecnologias baseadas na utilização de satélites e internet prometem levar este tipo de ensino a grupos cada vez mais numerosos, e não só a quem vive em zonas remotas e escassamente povoadas, mas também em localidades com aglomeração urbana” (Tradução livre).

Gráfico 2 – Representação esquemática de um sistema de ensino superior diferenciado



Fonte: Banco Mundial (2000, p. 47)

Ao falar sobre a EaD na educação superior, o documento do Banco Mundial (2000) afirma que é antiga a utilização desta modalidade nas universidades, sendo que “[...] the world’s oldest distance-learning university, the University of South Africa.”⁵² (BANCO MUNDIAL, 2000, p. 31). Ainda em acordo com o Banco Mundial

⁵² “[...] a Universidade da África do Sul é a mais antiga do mundo a usar a educação a distância” (Tradução livre).

(2000, p. 31), “The five largest programs in the world are all based in developing countries, and all these have been established since 1978 (see Table 1).”⁵³

No documento do Banco Mundial (2002) há uma recomendação específica para o Brasil a respeito da utilização da EaD, ao afirmar que

If the experience of other countries is any guide, the primary strategy for meeting this growth in demand in Brazil will and should be a diversification strategy that relies principally on creations of distance learning programs and the expansion of enrollments at institutions that do not stress research in their mission. But Brazil should also consider the role of the federal universities in meeting some of this demand. In this regard, this report focuses on the following three questions:

What policies might be adopted so that some of the growth in demand is accommodated by the federal universities in Brazil within the constraint of existing public resources?

What could Brazil do to free up public resources currently provided to the federal universities to fund future growth in other sectors of higher education?

How can Brazil ensure that access to the federal universities is expanded for students with below average family incomes⁵⁴? (BANCO MUNDIAL, 2002, p. 169).

Essas recomendações acima nos fazem pensar em várias análises. A primeira delas é a importação da experiência de outros países na utilização da EaD. Ora, sabe-se claramente que cada país tem suas especificidades, principalmente em se tratando de um país continental como o Brasil. Mas essa recomendação nos leva a pensar também nas relações de consumo de tecnologia que o Brasil efetuará ao implementar um amplo sistema de EaD.

A segunda questão pensada diz respeito à ênfase que o BM dá à criação de instituições que não promovam a pesquisa. Ou seja: o interesse imediato é na transmissão de conhecimento e não na criação de conhecimento. Só que a educação superior competitiva mundialmente está atrelada em proporção direta com

⁵³ “Os cinco maiores programas de educação a distância do mundo estão situados em países em desenvolvimento, e foram criados a partir de 1978 (veja a Tabela 1)” (Tradução livre).

⁵⁴ “Se a experiência de outros países serve de guia, a principal estratégia para responder a este aumento da demanda no Brasil pode e deve ser uma estratégia de diversificação que se baseia principalmente em criação de programas de ensino a distância e na expansão das matrículas em instituições que não enfatizam a pesquisa em sua missão. Mas o Brasil também deve considerar o papel das universidades federais no cumprimento de algumas dessas demandas. Neste sentido, o presente relatório centra-se nas três seguintes perguntas:

Que políticas podem ser adotadas para que parte do crescimento da demanda seja acomodada pelas universidades federais no Brasil dentro da limitação dos recursos públicos existente?

O que poderia o Brasil fazer para liberar recursos públicos atualmente empregados nas universidades federais para o crescimento futuro encontrado em outros setores de ensino superior?

Como o Brasil pode garantir que o acesso às universidades federais seja expandido para estudantes com renda familiar abaixo da média?” (Tradução livre).

a pesquisa na criação de novos conhecimentos. Percebe-se que o Banco defende uma espécie de reserva de realização da pesquisa aos países desenvolvidos, tentando colocar determinados países na eterna condição de consumidores de conhecimentos. Nesse sentido, constata-se esta contradição existente porque na mesma medida em que o Banco Mundial (2000) enaltece uma educação com qualidade na perspectiva da Teoria do Capital Humano, também (2002) defende para o Brasil uma educação superior dissociada da pesquisa.

A terceira questão relevante trata da redução dos gastos do Estado com educação superior, sendo que a maioria dos países desenvolvidos efetuou gastos pesados na educação superior pública.

A quarta questão está relacionada à recomendação de que o Brasil deveria apoiar o crescimento da educação privada. Isso ocorreu de forma ampla com a criação do Fundo de Financiamento Estudantil (FIES) e do Programa Universidade para todos (PROUNI), cujos dados serão analisados mais detalhadamente no item 3.3 desta pesquisa.

A quinta questão refere-se à preocupação evidente com os alunos de famílias com renda familiar baixa. Certamente que essa preocupação procede totalmente. Mas no Brasil, historicamente o acesso dessas camadas mais populares sempre se deu pela via do mercado. Ou seja: ao incentivar o Brasil a reduzir os gastos públicos com as instituições federais, ao dizer que o Brasil deve apoiar o setor privado e concomitantemente ao se preocupar com as classes menos privilegiadas, o BM também está camufladamente indicando a via do mercado com financiamento público para a expansão da educação superior.

Ainda em acordo com o Banco Mundial (2002), tem-se uma tabela contendo as dez maiores instituições mundiais de educação superior que utilizam a EaD como estratégia. Os dados e as informações da tabela nos ajudam a entender as principais razões para a indicação da EaD feitas pelo Banco Mundial.

Tabela 1 – As dez maiores instituições de educação superior a distância.

Institution	Founded	Students ^a	Budget (million US\$)	Unit cost ^b (per cent)
Anadolu University, Turkey	1982	578 000	30 ^c	10
China TV University	1979	530 000	1 ^d	40
Universitas Terbuka, Indonesia	1984	353 000	21	15
Indira Gandhi National Open University, India	1985	242 000	10	35
Sukhothai Thammathirat Open University, Thailand	1978	217 000	46	30
Korean National Open University	1982	211 000	79	5
National Centre for Distance Learning, France	1939	185 000	56	50
The Open University, Britain	1969	157 000	300	50
University of South Africa	1873	130 000	128	50
Payame Noor University, Iran	1987	117 000	13	25

^aFigures are for 1994, 1995, or 1996.

^bCost per student as a percentage of average for other universities in that country.

^cOpen Education Faculty only.

^dCentral unit only.

Note ⁵⁵: The figures in the accompanying table are the best available, but we recognize that many uncertainties arise in dealing with these and other cross-country comparisons. Source: John S. Daniel, *Mega-Universities and Knowledge Media: Technology Strategies for Higher Education*, London: Kogan Page, 1996, as cited by Dennis Normile, Schools ponder new global landscape, *Science*, **277**, July 18, 1997.

Este fenômeno acima revela alguns elementos da totalidade, mas que apontam informações que devem ser lidas em seu aspecto de contradição. Veja-se o seguinte: a) a citação de que as cinco maiores universidades do mundo a usarem a modalidade a distância estão em países em desenvolvimento apontam para o fato

⁵⁵ “The figures in the accompanying table are the best available, but we recognize that many uncertainties arise in dealing with these and other cross-country comparisons.” (“Os dados da Tabela são os melhores que estão disponíveis, mas reconhecemos que muitas dúvidas surgem quando estamos manejando essas e outras comparações entre países.” (Tradução livre).

de que a utilização dessa modalidade pode não ser uma prioridade nos países desenvolvidos, os quais certamente usam mais a modalidade presencial; b) Dentre as 10 maiores universidades que usam a educação a distância, apenas 3 (três) se encontram em países considerados desenvolvidos (é o caso da *Korea National Open University* (6^a), *National Centre for Distance Learning* (França, 7^a), *The Open University* (UK, 8^a); c) Quando são comparados os orçamentos dessas universidades em países desenvolvidos, descobre-se que o orçamento da *The Open University*, UK (a qual ocupa a 8^a colocação na lista das maiores com 157.000 mil alunos) tem o orçamento 100 vezes maior do que a *Anadolu University*, Turquia (1^a colocada com 578.000 alunos e possui 3,7 vezes mais alunos); d) Constata-se no *site* dessas 10 maiores universidades, que todas são públicas, mas em contraposição a educação superior no Brasil pela modalidade EAD tem um percentual de 83,7% de privatização, em acordo com INEP (2014, p. 123); e) a 5^a coluna nos revela o percentual do custo do aluno de EAD em relação à média dos alunos de outras universidades no mesmo país. Nesse sentido, constata-se que o aluno de EaD da *Korea National Open University* custa apenas 5% do valor de um aluno de outra universidade, o aluno da *Anadolu University* (Turquia) custa 10%. Constata-se também que os alunos de EaD na França, Reino Unido e na África do Sul custam 50% do valor dos outros alunos de outras universidades naqueles países.

Seguindo a indicação dos organismos multilaterais, o Brasil tem investido em EaD para atendimento a todos os níveis e modalidades, em especial no ensino superior. Um dos marcos para a ampliação da modalidade de EaD foi a aprovação da Lei de Diretrizes e Bases da Educação nº 9.394/1996, que, ao prever o uso da EaD em todos os níveis e modalidades, permitiu uma expansão significativa dessa modalidade sem a devida normatização, o que foi ocorrendo ao longo do processo de implantação da EaD em todo o país.

2.3 A regulação da EaD no Brasil no período pós-LDB

As ações de regulamentação efetuadas pelo Estado refletem o lado da aparência do Estado e sua democracia burguesa formal (FARIAS, 2001) ao produzirem seu aparato jurídico-político-ideológico e sua “densa selva legislativa”

(MÉSZAROS, 2009). Os marcos regulatórios refletem também o exercício do poder extroverso do Estado pelas ações do núcleo estratégico e das atividades exclusivas ou restritas, as quais só podem ser realizadas pelo Estado (BRASIL, 2005, PEREIRA e SPINK, 2005). Há que se dizer que os referidos marcos regulatórios são resultado das mais diversas disputas de classes e seus representantes, contudo representam a ação organizativa do Estado a qual não está isenta das relações e interesses materiais (POULANTZAS, 2000).

Entende-se com isso que a análise das ações reguladoras do Estado capitalista é uma demonstração da força que o mesmo possui e deve ser feita dentro do contexto do atendimento das alianças ou interesses advindos das disputas entre as classes ou frações de classe (POULANTZAS, 2000). Um dos exemplos claros já mencionados neste trabalho diz respeito ao “tamanho” do Estado e seu movimento de “diminuição” para as políticas sociais e consequente “aumento” para as políticas mercantilistas e neoliberais.

Na percepção de Poulantzas (2000, p. 128), o processo organizativo e de regulamentação reflete a relação entre o Estado e as classes ou frações de classe. Na medida em que as ações de regulação são realizadas, fica evidente que

[...] o Estado tem um papel principal de *organização*. Ele representa e organiza a ou as classes dominantes, em suma representa, organiza o interesse político a longo prazo do *bloco no poder*, composto de várias frações de classe burguesa (pois a burguesia é dividida em frações de classe) [...].

Em muitas situações, a própria ausência de regulação também pode refletir as relações de força materiais entre as classes ou frações de classe encontradas no Estado, posto que a ausência de regulação também pode beneficiar determinadas classes e facilitar a multiplicação do capital. Neste sentido, Poulantzas (2000, p. 31) afirma que “No que diz respeito à classe dominante, o silêncio burocrático não passa, na maioria dos casos, de organizador da palavra.”

Em acordo com Barroso (2005, p. 727), as reformas ou regulamentações implicam na “[...] intervenção do Estado na condução das políticas públicas.” Desta forma, fica constatada a existência de mecanismos de intervenção do Estado na sociedade na medida em que o mesmo usa seu aparato formal materializado na questão jurídico-político-ideológica como mecanismo de regulação social.

Uma regulação efetiva e referenciada com qualidade e compromisso social protege mais eficazmente a sociedade. Mas a ausência, demora ou ineficácia deste processo regulatório expõe a sociedade, principalmente porque o mercado usa as lacunas regulatórias indiscriminadamente em suas práticas de concorrência muitas vezes desleal e predatória para lucrar sem a prestação de um serviço adequado.

Assim, convém reafirmar que a ausência de regulação efetiva pode se constituir em terreno fértil para o surgimento de experiências mercantilistas desastrosas, como ocorreu no Brasil com a educação superior via EaD. Essas experiências geralmente ocorrem nas lacunas da legislação e os protagonistas das mesmas são chamados de “iniciados”, por Attali (2009, p. 13).

Entre as principais características dos “iniciados” está o controle dos “[...] meios de produção, em particular por aqueles que podem aplicar os capitais em função das informações privilegiadas de que dispõem [...]” (ATTALI, 2009, p. 13). Outra característica dos “iniciados” é a capacidade de gerar e se apropriar de riquezas criadas pelas inovações tecnológicas, mesmo com prejuízo dos usuários dos seus serviços e das empresas. Destaca-se também como característica o fato de que “[...] mesmo durante um período tão difícil, os “iniciados” mantêm o controle da situação, ao conseguir que os Estados financiem as suas perdas e salvem um sistema donde eles retiraram tudo o que era possível.” (ATTALI, 2009, p. 123).

Certamente que o processo regulatório pelo qual passou a EaD no Brasil reflete as disputas e as relações de força entre classes ou frações de classe no seio do Estado com objetivo de implementar sua dominação e seus projetos, estejam estas disputas presentes dentro da própria classe dominante ou dominada.

Em acordo com Poulantzas (2000, p. 29), “[...] o Estado também age de maneira positiva, cria, transforma, realiza.” Neste raciocínio, explicitando as ações do Estado, Poulantzas (2000) faz referência ao Estado e seu “[...] papel organizador em relação às próprias classes dominantes e consiste também em dizer, formular, declarar abertamente as táticas de reprodução de seu poder.” Esta ação regulatória, organizativa, o direcionamento ou apontamento prévio são indicativos do fato de que o “[...] dizer a tática é parte integrante das disposições do Estado com vistas a organizar as classes dominantes, é parte do espaço cênico do Estado em seu papel de *representação* dessas classes [...]” (p. 30-31).

Convém também que se destaque que a inserção de marco regulatório no Brasil se deve a várias interferências externas de agências como a UNESCO, a

CEPAL e o BM, inclusive na realização de grandes eventos mundiais, os quais incidem diretamente na elaboração das políticas dos países signatários em decorrência dos compromissos assumidos pelos mesmos. Dentre os grandes eventos convocados pelas agências internacionais que impactaram diretamente na legislação nacional destaca-se a Convenção de Jomtien⁵⁶ (Tailândia) realizada em 1990, a qual lança as bases reformistas para a construção de políticas educacionais em nível mundial, e, no caso do Brasil, lança as bases para a elaboração da nova LDB nº 9.394/96.

O fato é que as prescrições dessas agências multilaterais, geralmente acompanhadas de grandes eventos internacionais, os quais produzem Declarações, são regulações supranacionais, as quais deveriam ser adotadas pelos países signatários, com a anuência das lideranças políticas locais.

Nesse sentido, ao assinarem, se comprometem também a promover as devidas regulações em seus países de origem, a fim de que as metas internacionais sejam alcançadas. O movimento de colocação nas agendas internacionais de determinadas pautas está atrelado de maneira diretamente proporcional à centralidade que o país ocupa em nível mundial e aos interesses do capital transnacional que esse país defende ou representa. Nesse sentido, países centrais protagonizam agendas e países periféricos cumprem agendas. Também é correto afirmar que essas agências transnacionais desempenham uma função regulatória mundial, na medida em que são verdadeiras pontas de lança para prescrições e o estabelecimento de “prioridades” internacionais, bem como na defesa do grande capital objetivado. Também é apropriado afirmar que essas agências desempenham a função de acompanhamento e de fiscalização da implantação das orientações delas advindas. A este respeito, o Banco Mundial (2002, p.16) afirma sobre o Brasil que “The LDB changed these regulations and gave the universities the freedom, on paper, to set their own personnel policies.”⁵⁷.

Mais adiante, o mesmo documento afirma que

The current regulatory framework is a blend of the old school of thought, in which the role of the government was to control tertiary institutions, and the

⁵⁶ Essa Carta é resultado da Conferência de Jomtien, que ocorreu na Tailândia, em março de 1990, convocada pelos seguintes organismos internacionais: UNESCO, UNICEF, PNUD e pelo BM. De acordo com Oliveira (2000, p.105), essa Conferência pode ser considerada como a maior referência na formulação de políticas governamentais, tomando-se como base a última década do século passado.

⁵⁷ “A LDB mudou regulações e deu às universidades a liberdade, no papel, para definir as suas próprias políticas de pessoal” (Tradução livre).

new school, which supports autonomy with accountability in universities and government regulation and oversight of non-university institutions. [...] The example of Chile serves to highlight how the appropriate legal framework does lead to meaningful reform⁵⁸ (BANCO MUNDIAL, 2002, p. 17).

Constatam-se acima a centralidade da regulação internacional, com o Chile sendo citado como exemplo, o protagonismo da LDB nº 9.394/96 em relação à autonomia universitária, “no papel”, e a supervisão de instituições não-universitárias.

Observe-se que existe clara manifestação da UNESCO (2009, p. 4) em relação à regulação da modalidade EaD, no 20º tópico desse documento, afirmando que “Deberían ponerse en práctica, en todo el sector de La educación superior, mecanismos de regulación y garantía de localidad que promuevan el acceso y creen condiciones para los alumnos concluyan los estudios.⁵⁹”

Em relação ao processo regulatório da EaD pelo qual passou o Brasil, Lobo Neto (2000, p. 9) afirma que a partir do marco legal da LDB nº 9.394/96 foi que a EaD deixou de ser um projeto “peregrino”, principalmente em relação a sua utilização na educação superior pelo fundamento legal ali estabelecido, o qual possibilitava a utilização da EaD nas políticas de expansão. Sobre isto, convém que se destaque que só a inserção na LDB não tornaria o projeto de EaD no Brasil menos peregrino, em razão de que era preciso uma legislação que regulamentasse a LDB – o que demorou a chegar, deixando assim o projeto de EaD na educação superior à deriva ou em “peregrinação”, sem um porto seguro por um tempo significativo, ao ponto de permitir a existência de programas com qualidade duvidosa.

A LDB nº 9.394/96, em seu Art. 80, no Título VIII: Das disposições Gerais, afirma que “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.” A lei também garante mais adiante, no § 4º, que “A educação a distância gozará de tratamento diferenciado, que incluirá: custos de transmissão

⁵⁸ “O atual quadro regulatório é uma mistura da velha escola de pensamento, em que o papel do governo era controlar instituições de ensino superior, e da nova escola, que apoia a autonomia com responsabilidade nas universidades e regulação do governo e supervisão de instituições não-universitárias. [...] O exemplo do Chile serve para destacar como o quadro jurídico adequado leva a uma reforma significativa” (Tradução livre).

⁵⁹ “Deveriam ser colocados em prática, em todo setor da educação superior, mecanismos de regulação e garantia da qualidade que promovam acesso e criem condições para que os alunos concluam seus estudos”

reduzidos em canais comerciais e [...] concessão de canais com finalidades exclusivamente educativas.” No entanto, o Art. 80 não foi suficiente para regular toda a complexidade de um sistema educacional na modalidade EaD, e dessa forma foi necessária a aprovação de vários decretos para a regulamentação.

Em continuidade a esse processo regulatório, o Governo Federal assina o Decreto nº 2.494, de 10 de fevereiro de 1998, o qual Regulamenta o Art. 80 da LDB (Lei nº 9.394/96). O Decreto define a EaD, em seu Art. 1º, como

[...] uma forma de ensino que possibilita a auto-aprendizagem, com a mediação de recursos didáticos sistematicamente organizados, apresentados em diferentes suportes de informações, utilizados isoladamente ou combinados, e veiculados pelos diversos meios de comunicação.

Sobre este Art. 1º, chama-se a atenção para a utilização do termo “auto-aprendizagem”, na medida em que o mesmo parece excluir o professor deste processo. Esse decreto segue a tônica da LDB e expressa uma extrema flexibilização quando afirma em seu Art. 1º, Parágrafo Único, que os cursos que forem oferecidos “[...] sob a forma de educação a distância serão organizados em regime especial, com flexibilidade de requisitos para admissão, horários e duração, sem prejuízo, quando for o caso, dos objetivos e das diretrizes curriculares fixadas nacionalmente. ”

Dentre as ações relacionadas à construção de um aparato regulatório, destaca-se a existência de um Relatório da Comissão Assessora para Educação Superior a Distância, a qual foi instituída pela Portaria MEC nº 335, de 6 de fevereiro de 2002. Este relatório data de agosto de 2002 e também tinha integrantes designados pelas Portarias nº 698, de 12 de março de 2002, e Portaria nº 1786, de 20 de junho de 2002.

Em sua apresentação, o relatório afirma a predominância no aparato legal brasileiro em tratar a EaD de maneira segmentada e mais apropriada para situações emergenciais. Assim, para mudar essa situação, foi instituída a comissão, a qual teria a finalidade de “[...] apoiar a Secretaria de Educação Superior (SESU) – na elaboração de proposta de alteração das normas que regulamentam a oferta de educação a distância [...]” (2002, p.4). Desta forma, o relatório estava estruturado assim: uma Apresentação; a Parte I, composta de uma contextualização da EaD e seu quadro normativo; A Parte II, tratando dos referenciais para elaboração de um

projeto de educação superior a distância; A Parte III, trazendo uma proposta de regulamentação para a educação a distância; e, por fim, o relatório apresenta uma Conclusão.

Muitas questões merecem destaque e revelam uma preocupação por parte do MEC em regulamentar os rumos da EaD. Uma das primeiras preocupações do relatório está relacionada a uma definição mais clara do que é EaD e quais os melhores fundamentos para garantir a qualidade educacional dos cursos. Nesse sentido, aparece a palavra “qualidade” no relatório por trinta e oito vezes, inclusive com a defesa de que para se ter EaD de qualidade seriam necessários investimentos elevados. O relatório fala ainda da importância de credenciamento próprio, de referenciais, apesar da não existência de um modelo único, bem como da necessidade de momentos presenciais em polos específicos e organizados nos aspectos humano e material. Elenca que a qualidade de um curso através da EaD precisaria considerar os seguintes aspectos: Processo de ensino e aprendizagem e organização curricular; equipe multidisciplinar; material didático; interação de alunos e professores; avaliação de ensino e aprendizagem; infraestrutura de apoio; gestão e custos.

Na sequência deste histórico da regulação da EaD no Brasil, destaca-se ainda o documento de recomendações “Ações estratégicas em educação superior a distância em âmbito nacional”, produzido pela Grupo de Trabalho EaD no Ensino Superior – GTEADES/MEC/SESu, datado de 28 de janeiro de 2005. Este GTEADES foi instituído pela Portaria nº 37, de 2 de setembro de 2004. Este documento produzido apresenta cinco eixos centrais, quais sejam: 1) Políticas e legislação; 2) Avaliação em EaD (a – de processo: credenciamento, autorização, reconhecimento e renovação de reconhecimento; b – de desempenho escolar: modelos, procedimentos, instrumentos e critérios; c – de desempenho docente: modelos, procedimentos, instrumentos e critérios); 3) Educação especial; 4) Divulgação e relação com a comunidade; 5) Tecnologia da informação e comunicação.

No primeiro eixo, referente a Políticas e legislação, há destaque na relação entre regulamentação e qualidade dos cursos, inclusive com referência aos cursos presenciais, os quais deveriam ser tratados como “[...] iguais onde são iguais e desiguais onde são desiguais” O documento também destaca a importância da

utilização de tecnologias com alta potencialidade comunicativa em razão de que os processos comunicativos são o fundamento das práticas educativas. Neste sentido, seria necessária a existência de estrutura comunicacional que oferecesse interação síncrona e assíncrona, inclusive com a existência de “laboratórios físicos disponíveis e/ou virtuais” para atendimento do educando e suas necessidades. Além disto, deveria ser definido através de legislação o “grau de presencialidade física nos cursos a distância por meios digitais ou não.”

Sobre a delegação a outrem das responsabilidades educacionais, o documento destaca ainda a “terceirização comercial indesejável colocada nas mãos de pessoas e empresas que não têm compromisso com a proposta pedagógica aprovada.”

Por fim, o documento traz como anexo alguns “Subsídios para uma legislação relativa à educação a distância no ensino superior”, inclusive com a apresentação de uma minuta de decreto que regulamentasse a EaD em todos os seus níveis. Após essas ações em prol da EaD feitas pela Comissão e pelo Grupo de Trabalho, o que se observa é a elaboração de vasta legislação regulamentadora da EaD, o que, em meu entendimento, vinham ao encontro das indicações feitas, além de que demonstravam o grau de atenção que o MEC estava dispensando principalmente ao processo de expansão da educação superior através da EaD.

Outro documento importante na normatização da Educação a Distância foi o Decreto nº 5.622, de 19 de dezembro de 2005, o qual Regulamenta o art. 80 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Esse decreto pode ser considerado um marco da regularização da EaD.

Sobre esse Decreto, Segenreich e Castro (2012, p. 108-109) afirmam que o mesmo foi aprovado depois de três anos e meio de tramitação e que traz em si quatro temas principais, quais sejam: a manutenção “[...] do credenciamento específico para a modalidade de EaD; a ampliação do leque de cursos e de instituições credenciáveis; a definição da territorialidade geográfica e institucional dos cursos; e a manutenção dos momentos presenciais.”

Era um decreto bastante esperado em razão da necessidade de regulamentação da EaD. O mesmo possui 37 artigos divididos em seis capítulos,

quais sejam: Capítulo I – Das disposições gerais; Capítulo II – Do credenciamento de instruções para oferta de cursos e programas na modalidade a distância; Capítulo III – Da oferta de educação de jovens e adultos, educação especial e educação profissional na modalidade a distância na educação básica; Capítulo IV – Da oferta de cursos superiores na modalidade a distância; Capítulo V – Da oferta de cursos e programas de pós-graduação a distância; Capítulo VI – Das disposições finais. Em relação à oferta de educação superior, o decreto aborda com mais especificidade as seguintes temáticas.

Já se passavam quase dez anos desde a entrada em vigor da LDB nº 9.394/96, a qual dava abertura para a utilização desta modalidade na educação superior. Nesse sentido, o processo de expansão via EaD já estava bastante avançado e crescia espantosamente, em especial na iniciativa privada. Em acordo com o INEP (2014, p. 102), já havia em 2005 um total de 114.642 matriculados (2,5% do total dos alunos da educação superior), dentre os quais 60.127 (52%) pertenciam ao setor privado, sendo que esses números se multiplicavam a cada ano.

Assim, em seu Art. 1º, o Decreto nº 5.622/2005 definia a EaD como a

[...] modalidade educacional na qual a mediação didático-pedagógica nos processos de ensino e aprendizagem ocorre com a utilização de meios e tecnologias de informação e comunicação, com estudantes e professores desenvolvendo atividades educativas em lugares ou tempos diversos.

No capítulo II, que trata Do credenciamento de instruções para oferta de cursos e programas na modalidade a distância, é nítida a ênfase dada aos momentos presenciais. Essa ênfase está em acordo com o Art. 3º, § 1º, quando o mesmo afirma que “Os cursos e programas a distância deverão ser projetados com a mesma duração definida para os respectivos cursos na modalidade presencial.”

Desta forma, para dar concretude a essa prerrogativa, o credenciamento iria considerar

[...] para fim de realização das atividades presenciais obrigatórias, a sede da instituição acrescida dos endereços dos pólos de apoio presencial, mediante avaliação *in loco*, aplicando-se os instrumentos de avaliação pertinentes e as disposições da Lei nº 10.870, de 19 de maio de 2004 (Incluído pelo Decreto nº 6.303, de 2007).

Assim, a palavra “polo” e a expressão “polo de apoio presencial” aparecem nove vezes no decreto, sendo que o referido polo é definido no Art. 12, X, “c”, como sendo “[...] a unidade operacional, no País ou no exterior, para o desenvolvimento descentralizado de atividades pedagógicas e administrativas relativas aos cursos e programas ofertados a distância.” Só no Art. 10 esta expressão aparece por seis vezes, sendo que os mesmos deveriam: ser destinados para a “realização das atividades presenciais obrigatórias”, avaliados *in loco*; ser “devidamente credenciados”, servindo para abrigar as “avaliação, estágio, defesa de trabalhos ou prática em laboratório”; apresentar “estrutura física e recursos humanos necessários e adequados ao funcionamento, [...] observados os referenciais de qualidade, comprovada em avaliação *in loco*”; e apresentar “estrutura tecnológica.” A ênfase nos momentos presenciais está presente também no Art. 13, III, “d”, ao afirmar que deverá constar nos projetos pedagógicos do curso a descrição referentes às

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

No que diz respeito à territorialidade, o Decreto nº 5.622/2005, no seu Art. 11, § 1º e 2º, regulamenta dizendo que

§ 1º Para atuar fora da unidade da Federação em que estiver sediada, a instituição deverá solicitar credenciamento junto ao Ministério da Educação.
§ 2º O credenciamento institucional previsto no § 1º será realizado em regime de colaboração e cooperação com os órgãos normativos dos sistemas de ensino envolvidos.

O Decreto nº 5.622/2005 possibilitava a oferta dos cursos em vários Estados e em parcerias. Sobre isto, o Art. 26 afirmava que

As instituições credenciadas para oferta de cursos e programas a distância poderão estabelecer vínculos para fazê-lo em bases territoriais múltiplas, mediante a formação de consórcios, parcerias, celebração de convênios, acordos, contratos ou outros instrumentos similares, desde que observadas as seguintes condições: I-comprovação, por meio de ato do Ministério da Educação, após avaliação de comissão de especialistas, de que as instituições vinculadas podem realizar as atividades específicas que lhes forem atribuídas no projeto de educação a distância; II - comprovação de que o trabalho em parceria está devidamente previsto e explicitado no: a) plano de desenvolvimento institucional; b) plano de desenvolvimento escolar; ou c) projeto pedagógico, quando for o caso, das instituições parceiras; III - celebração do respectivo termo de compromisso, acordo ou convênio; e IV - indicação das responsabilidades pela oferta dos cursos ou programas a distância, no que diz respeito a: a) implantação de pólos de

educação a distância, quando for o caso; b) seleção e capacitação dos professores e tutores; c) matrícula, formação, acompanhamento e avaliação dos estudantes; d) emissão e registro dos correspondentes diplomas ou certificados.

É importante este destaque dado ao Art. 26 em razão de que esta pesquisa trata da realização de uma parceria, a qual deveria estar em acordo com as respectivas normas. Enfatiza-se que a possibilidade de parceria se daria entre “As instituições credenciadas para oferta de cursos e programas a distância [...]”

Destaca-se o último tema do decreto supracitado, o qual trata da manutenção de momentos presenciais. A esse respeito, Segenreich e Castro (2012, p. 110) afirmam que “[...] a nítida opção dessa regulamentação por um modelo de educação a distância semipresencial, por exemplo, passou a exigir um aumento do número de polos de apoio presencial, com sérias dúvidas sobre sua qualidade.” As autoras observam que o Governo Federal passa a reconhecer a importância dos polos a tal ponto que, antes mesmo de instituir o Programa Universidade Aberta do Brasil (UAB), assumiu a posição de credenciar previamente os polos nos municípios de apoio. Segundo as autoras, o MEC concomitantemente “[...] voltou sua atenção para a rede privada, que se desenvolvera, até então, praticamente descontrolada, regida com base em um conjunto burocrático de normas.”

A necessidade de legislação relacionada à regulamentação da EaD fica evidente em razão da existência do aumento considerável, e em tempo curto, do aparato legislativo. Tanto é que quatro meses e 20 dias depois do Decreto nº 5.622, de 19 de dezembro de 2005, é aprovado o Decreto nº 5.773, de 9 de maio de 2006, o qual “Dispõe sobre o exercício das funções de regulação, supervisão e avaliação de instituições de educação superior e cursos superiores de graduação e sequenciais no sistema federal de ensino.” Este decreto, em seu capítulo 5º, § 4º, determina as competências da Secretaria de Educação a Distância. O decreto inclusive estabelece preocupação com o credenciamento e reconhecimentos das Instituições de Educação Superior (IES) e faz referência também à elaboração pelo INEP dos instrumentos de avaliação relacionados à autorização dos cursos. Já o Art. 26 é todo dedicado ao credenciamento e oferta de cursos pela modalidade EaD. Mais adiante, no Art. 45 é feita referência ao processo de supervisão aos cursos.

Na sequência das legislações, o MEC baixou a Portaria Normativa N° 1, de 10 de janeiro de 2007, a qual versa mais especificamente a respeito do calendário do Ciclo Avaliativo do SINAES para o triênio 2007/2009.

Já no seu Art. 1º, § 2º, fica estabelecido que “Os cursos de graduação disciplinados nesta Portaria abrangem os cursos superiores de tecnologia, bem como as modalidades de oferta presencial e a distância.” Neste sentido, a portaria demonstra preocupação com a avaliação da modalidade EaD, dedicando especial atenção aos polos que já haviam sido instituídos em legislação anterior, mais especificamente o Decreto nº 5.622/2005. Assim, as instituições deveriam prestar informações quanto aos polos presenciais relacionadas a quantidade e o endereço dos mesmos.

A preocupação com os cursos em EaD fica mais evidente na medida em que o Art. 5º dispensa das avaliações as instituições presenciais

[...] que tenham recebido avaliação *in loco*, para fim de credenciamento, em prazo inferior a dezoito meses [...].” Excetuando-se os credenciamentos para educação a distância, em relação aos quais a existência de avaliação anterior não enseja dispensa de avaliação no ciclo avaliativo.

Entende-se que essa dispensa do ciclo avaliativo dos cursos em EaD só intensificavam o grau de atenção sobre os referidos cursos. Mas essa excepcionalidade pode ser interpretada como negativa na medida em que parece suscitar dúvidas sobre a organização dos cursos e exigir uma atenção dobrada. Fica constatado que, enquanto algumas instituições sérias primavam pelo cumprimento da legislação e busca de qualidade (o que teria reflexos nos valores cobrados), outras instituições menos sérias, por várias razões, não conseguiam se adaptar aos requisitos da regulação cada vez mais crescente sobre a EaD.

A necessidade de regulamentação a EaD era tão intensa que no mesmo dia são baixadas duas Portarias Normativas (as de nº 1 e 2). Assim, a Portaria Normativa nº 2, de 10 de setembro de 2007, Dispõe sobre os procedimentos de regulação e avaliação da educação superior na modalidade a distância. Se a Portaria Normativa nº 1/2007 tratava sobre os ciclos avaliativos, e, em relação a EaD, enfatizava as avaliações *in loco* dos polos de EaD, então a Portaria Normativa nº2/2007, ao tratar da avaliação e do credenciamento e recredenciamento das instituições que ofereciam EaD, aprofundou os marcos regulatórios reafirmando

determinadas questões, tais como a reafirmação da estrutura física, tecnológica e humana; a verificação *in loco* de cada um dos polos de apoio presencial; a existência das atividades presenciais; a legalidade das instituições e a qualidade indicadas no Art. 209 da CF; a proteção dos estudantes e interesses públicos; reafirma a utilização de medida cautelar com suspensão de novas turmas em caso de risco iminente por funcionamento irregular das instituições ou dos polos de apoio presencial. A Portaria ainda evidencia em seu Art. 3º, § 4, que

Os cursos das instituições integrantes dos sistemas estaduais cujos momentos presenciais obrigatórios forem realizados em pólos de apoio presencial fora do Estado sujeitam-se a autorização, reconhecimento e renovação de reconhecimento das autoridades do sistema federal.

Essa preocupação com as instituições que oferecem EaD fora do seu Estado revela o movimento da realidade, na medida em que havia grande expansão de polos em Estados diversos daqueles das respectivas sedes. Assim, entende-se que a respectiva portaria tinha a intenção de organizar e controlar os polos de apoio presencial. Neste sentido, o Art. 5º, § 5, afirma que deveriam ser considerados como polos de apoio presencial em funcionamento os que “[...] ofereçam curso regularmente autorizado ou reconhecido, com base no Cadastro de Instituições e Cursos de Educação Superior (Sied-Sup), e integrantes da lista oficial inserida na página eletrônica do INEP.”

Essa determinação obrigava as IES a fazerem e manterem os registros atualizados dos polos de apoio presencial no Sied-Sup⁶⁰. Essa determinação nos faz acreditar na existência de determinado grau de descontrole no que diz respeito aos polos de apoio presencial. Assim, a Portaria Normativa nº 2/2007 é finalizada com o Art. 5º, § 8, onde afirma que a existência de “[...] pólo não constante da lista referida no § 5º sem a expedição do ato autorizativo, após a edição desta Portaria, caracteriza irregularidade, nos termos do art. 11 do Decreto nº 5.773 de 2006.”

A palavra “polo” aparece por 18 (dezoito) vezes na Portaria, o que reafirma a preocupação do MEC na regulamentação dos polos de apoio presencial. Além disto, o termo “verificação *in loco*” aparece por 3 (três) vezes; a palavra

⁶⁰ “O Sistema Integrado de Informações Educacionais (SIED) é a base de dados corporativa do Inep. É um de seus subsistemas e contém as informações da Educação Superior no País. Abrange as informações do Censo da Educação Superior, do Exame Nacional de Cursos (Provão), do Catálogo das IES e dos levantamentos especiais deste nível de Educação.”

Disponível em: <<https://www.techne.com.br/modulos.asp?id=176>>. Acesso em: 02 fev. 2016

avaliação aparece por 6 (seis) vezes e os termos “credenciamento ou recredenciamento” aparecem por 19 (dezenove) vezes. Entende-se que a incidência destas palavras aponta que a preocupação maior da regulamentação está posta nos polos presenciais sendo que os processos de credenciamento ou recredenciamento deveriam organizar os referidos polos em acordo com o previsto no Decreto nº 5.622/2005.

As Portarias Normativas nº 1 e 2 foram baixadas em janeiro de 2007. Dada a ênfase que a legislação dá aos polos de apoio presencial, era de se esperar uma resposta mais rápida das instituições em cumprirem as determinações legais. Com isso, entende-se que havia morosidade ou dificuldades por parte de várias IES em cumprirem a implementação dos polos com qualidade (o que estava previsto pelo Decreto nº 5.622, de dezembro de 2005). Tanto é que, cerca de dois anos depois, o MEC, no contexto dos processos de avaliação, credenciamento e recredenciamento da educação superior, realiza um levantamento dos referidos polos na intenção de organização dos mesmos tendo em vista a qualidade da educação oferecida na educação superior, e mais especificamente na modalidade EaD.

Sobre isto, Castro e Segenreich (2012, p. 111) afirmam que o levantamento realizado pelo MEC constatou “[...] que muitos desses polos fora de sede não tinham as mínimas condições de funcionamento exigidas.” Ainda a este respeito, o Instituto de Pesquisas Avançadas em Educação – IPAE⁶¹ através da Revista Brasileira de Educação a Distância (RBEAD, 2007), afirma da existência de 96 IES que ofereciam cursos através da modalidade EaD, perfazendo “[...] 6.178 pólos. Vale ressaltar que onze organizações têm mais de 100 unidades operacionais. Somados, atingem 5.030 e equivalem a 81,1%” Destaca-se que neste relatório a Universidade do Tocantins – UNITINS possuía 361 polos e a Faculdade Educacional da Lapa – FAEL possuía 134 polos. As duas juntas possuíam convênio (incluindo a EADCON, que não era universidade) e perfaziam 495 polos identificados neste levantamento feito pelo MEC em 2007.

⁶¹ “O Instituto de Pesquisas Avançadas em Educação é uma organização social de iniciativa privada que tem como objetivo o desenvolvimento da qualidade da educação. Atua nas áreas de Administração da Educação, Informações Educacionais, Direito Educacional, Tecnologia em Educação, Educação a Distância e Pesquisas Educacionais” Disponível em: <http://www.ipae.com.br/siie/ae.htm> Capturado em: 02 Fev. 2016.

Chama-se a atenção para o fato de que, cerca de um ano depois (aos 21 de novembro de 2008), o MEC divulga informação em seu site intitulada “MEC desativa polos de ensino a distância”⁶². A matéria informa que, após processo de supervisão desde o início do ano, foram desativados 1.337 polos de EaD. Na matéria, o Ministro Fernando Haddad fala a respeito do risco de “instituições ainda mal estruturadas, ampliarem, de maneira desordenada, a oferta de vagas sem garantir os direitos dos estudantes.” A matéria afirmava que

O Brasil conta com 109 instituições que oferecem cursos de graduação a distância, das quais oito atendem a 416.320 alunos e representam 54,7% de todo o alunado da modalidade. Quatro delas já foram avaliadas e outras quatro passam pelo processo. A primeira etapa do processo de supervisão, em fase de assinatura dos termos de saneamento, abrangeu a Universidade do Norte do Paraná (Unopar), a Universidade Estadual do Tocantins (Unitins), o Centro Universitário Leonardo da Vinci (Uniasselvi), de Santa Catarina, e a Faculdade Educacional da Lapa (Fael), do Paraná. “Iniciamos o processo com essas instituições justamente porque elas concentram o maior número de alunos e, também, o maior número de denúncias”, explicou o secretário de Educação a Distância, Carlos Eduardo Bielschowsky. O processo de supervisão está baseado nos decretos nº 5.773, de 9 de maio de 2006, e nº 5.622, de 19 de dezembro de 2005.

A Unitins e a Fael, associadas ao Sistema Eadcon, dispõem de 1.494 pólos de atendimento. Desses, 1.278⁶³ terão de ser desativados. O Sistema Eadcon não está credenciado pelo MEC para oferecer cursos de graduação a distância — somente de especialização. “O Eadcon extrapolou. Participa do processo acadêmico de maneira inadequada”, afirmou Bielschowsky.

Como resultado deste processo, o site do MEC⁶⁴ anunciou que (dentro do tripé Avaliação/Regulação/Supervisão relacionado com a busca da qualidade na educação superior na modalidade EaD), o processo de supervisão dos cursos de graduação, que foi iniciado no ano de 2008, seria iniciado a partir das instituições que mais possuíam alunos em razão de que as mesmas foram denunciadas com questionamento sobre a qualidade dos cursos.

O MEC destaca que esse processo de supervisão resultou no envolvimento de 400 avaliadores de diferentes universidades, abrangeu inicialmente 38 instituições que atendem a mais de 693 mil estudantes (81% do total de alunos matriculados nas 163 instituições credenciadas para a oferta de cursos de graduação a distância).

⁶² Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br/component/content/article?id=11664:sp-1923864776>>. Acesso em: 23 jan. 2016.

⁶³ Corresponde a 85,6% dos polos desativados pela constatação de irregularidades.

⁶⁴ Livreto do MEC intitulado “Qualidade da educação superior.” Disponível: em <http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&view=download&alias=4316-livretoqualidadeducacao&category_slug=abril-2010-pdf&Itemid=30192>. Acesso em: 08 set 2016.

Em acordo com o MEC, este procedimento faz parte de um conjunto de ações visando garantir a qualidade da oferta da graduação via EaD – o que exigiu das instituições a implementação de uma série de itens considerados essenciais. Entre os critérios de qualidade destacam-se: um apropriado atendimento presencial e a distância ao estudante, corpo docente com formação acadêmica e em número suficiente; avaliação rigorosa da aprendizagem dos estudantes; total conexão com os alunos; controle acadêmico por parte da instituição; polos de apoio presencial com adequada infraestrutura (como biblioteca e laboratórios didático e de informática); e material didático com densidade de conteúdos condizente com o projeto pedagógico, entre outros aspectos.

As supervisões foram realizadas *in loco*, visitando os polos de apoio presencial e entrevistando estudantes. Em seguida foi estabelecida comunicação com as instituições no sentido de que as mesmas se adequassem aos critérios de qualidade através de Termo de Saneamento, o qual deveria ser executado no prazo de um ano, sob pena de a instituição ser descredenciada para a oferta da modalidade EaD, caso não corrigisse as irregularidades.

Em relação ao processo de regulamentação da EaD, destacam-se ainda nesse período as Portarias de nº 1.407, 1.050 e 1.051, todas de 7 de novembro de 2007, as quais possibilitavam a aplicação dos Instrumentos de Avaliação para a Educação a Distância, os quais foram aprovados pelo Conselho Nacional de Educação, por meio da Câmara de Educação Superior. Em 2007 o MEC aprova um outro Decreto, em 19 de dezembro de 2005, de número 6.303, tendo como finalidade proceder à alteração de alguns artigos dos decretos anteriores, quais sejam: o Decreto nº 5.622, de 19 de dezembro de 2005 e o Decreto nº 5.773, de 9 de maio de 2006. Estas alterações estão relacionadas com aspectos regulatórios de supervisão e avaliação da educação superior.

Neste sentido, em relação ao Decreto nº 5.622/2005, uma das alterações está relacionada ao Art. 10, o qual condiciona o credenciamento das instituições ao fornecimento dos endereços dos polos, os quais seriam avaliados *in loco* e serviriam para as atividades presenciais obrigatórias tais como avaliações, defesa de trabalhos, estágios ou práticas em laboratório. O Art. 10, § 7º, determina que as IES dos sistemas estaduais que quisessem oferecer cursos pela modalidade EaD deveriam ser “[...] previamente credenciadas pelo sistema federal, informando os

pólos de apoio presencial que integrarão sua estrutura, com a demonstração de suficiência da estrutura física, tecnológica e de recursos humanos. ”

O Art. 15 também responsabiliza os sistemas estaduais pela supervisão relacionada aos processos de autorização, reconhecimento e renovação de reconhecimento. Inclusive, a oferta de cursos fora do Estado estaria sujeita a “[...] autorização, reconhecimento e renovação de reconhecimento pelas autoridades competentes do sistema federal.”

Quanto às alterações no Decreto nº 5.773, de 9 de maio de 2006, existem reafirmações relacionadas às diligências necessárias para a efetivação dos processos de autorização, reconhecimento e renovação de cursos.

O Art. 24, § 3º afirma que “É vedada a oferta de curso em unidade fora da sede sem o prévio credenciamento do campus fora de sede e autorização específica do curso, na forma deste Decreto.”

Observa-se a constante preocupação em relação ao bom funcionamento dos polos presenciais nos cursos ofertados através da modalidade EaD. Isso reafirma elementos que podem caracterizar o caráter semipresencial dos cursos ofertados pela modalidade EaD. De fato, essa é uma opção do legislador, na medida em que essas regulações são necessárias principalmente para produzir determinados resultados voltados para a qualidade dos cursos e para corrigir problemas ou dificuldades encontradas. Convém que se destaque a necessidade de um processo regulatório eficaz na medida em que o Brasil ainda possuía pouca experiência com a oferta de graduações através da EaD. Mas reafirma-se que todas essas regulações refletem uma opção por um determinado modelo de EaD, o qual deveria atender melhor a realidade educacional vigente.

Entende-se que o processo de expansão cada vez mais crescente e desenfreado foi gerando práticas que realmente precisavam ser corrigidas. Um exemplo da falta de controle pode ser constatado pela existência de polos irregulares e seus descredenciamentos.

Vê-se que, independentemente de qual seja a interface, ou de qual seja a geração de EaD, o MEC detectou a necessidade de encontros presenciais, o que certamente deve imprimir uma qualidade melhor aos cursos. Até porque, dependendo da dinâmica do curso e da atividade a ser realizada, teclar e ler podem

ser menos eficientes do que falar e ouvir a resposta imediatamente. Assim, a Portaria Normativa nº 40, de 12 de dezembro de 2007, veio com o objetivo de estabelecer critérios que garantissem mais qualidade à oferta da EaD, principalmente relacionados a avaliação.

Segundo o Art. 1º, § 1º, a regulação se vinculava através de “[...] atos autorizativos do funcionamento de instituições de educação superior [...]”. Já no mesmo artigo, no § 3º, atrela-se a avaliação à regulação, na medida em que o “[...] Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (SINAES) constituirá referencial básico para os processos de regulação e supervisão da educação superior, a fim de promover a melhoria de sua qualidade.”

Essa interligação que a avaliação faria entre a regulação e a supervisão estava ligada à qualidade da educação superior, o que aponta claramente por parte do MEC a necessidade de maior atenção a esse quesito em razão da expansão rápida pela qual passava a educação superior, principalmente por parte do setor privado, e com mais especificidade ainda sobre o estratosférico crescimento da EaD.

Neste sentido, merecem destaque alguns quesitos desta Portaria Normativa nº 40/2007. A princípio, o Art. 4º outorga a competência ao ministro da Educação homologar “[...] pedidos de credenciamento e credenciamento.” Este processo era competência da Secretaria de Educação a Distância – SEED, em acordo com o Art. 5º, § 4º, II – “instruir e decidir os processos de autorização, reconhecimento e renovação de reconhecimento de cursos superiores a distância, promovendo as diligências necessárias.”

O Art. 7º também atribui competências ao INEP para realizar visitas para avaliação *in loco*, quando se tratasse de credenciamento ou credenciamento, além das diligências para a análise das reais condições de funcionamento dos cursos e das IES.

No Capítulo 2, o Art. 11, em seu § 3º, afirma que o MEC poderá determinar “[...] como medida cautelar, a suspensão preventiva da admissão de novos alunos em cursos e instituições irregulares, visando evitar prejuízo a novos alunos.”

Destaca-se a orientação feita no Capítulo II, Subseção III, Art. 24, a qual determina que “As universidades poderão pedir credenciamento de campus fora de

sede em Município diverso da abrangência geográfica do ato de credenciamento em vigor, desde que no mesmo Estado.” Na redação original deste Art. 24 havia o acréscimo da palavra “curso” e era a seguinte: “As universidades poderão pedir credenciamento de curso ou campus fora de sede [...]” A existência da palavra “curso” na redação anterior restringia ainda mais a possibilidade de uma universidade atuar fora de seu Estado.

A retirada da palavra *campus* conduz à interpretação de que passaria a ser possível a existência de curso fora da sede. Esse artigo nos chama a atenção em razão de que atinge diretamente a parceria que é objeto deste estudo. No seu credenciamento efetuado pela Portaria nº 2.145, de 20 de julho de 2004, o Art. 2º autorizava a oferta do curso de Normal Superior em “[...] regiões circunvizinhas e outras Unidades da Federação em que a instituição tenha parcerias estabelecidas para polos presenciais.

No Capítulo 2 – Da supervisão, destaca-se o Art. 46, o qual determina que

Os alunos, professores e o pessoal técnico-administrativo, por meio dos respectivos órgãos representativos, poderão representar aos órgãos de supervisão, de modo circunstanciado, quando verificarem irregularidades no funcionamento de instituição ou curso superior.

O artigo demonstra a preocupação com possíveis irregularidades e a averiguação das mesmas a fim de tentar garantir a qualidade da educação ofertada. O art. 52 trata das penalidades para os cursos que não estiverem adequados às normas previstas na Portaria nº 2.145/2004 e prevê, dentre as penalidades, as seguintes: desativação de cursos e habilitações; intervenção; suspensão temporária de prerrogativas da autonomia; ou descredenciamento.

Entende-se que depois de o MEC ter feito o levantamento inicial com a obrigatoriedade das visitas *in loco* aos polos de apoio presencial, foi necessário baixar a Portaria Normativa nº 10/2009, a qual Fixa critérios para dispensa de avaliação *in loco* e dá outras providências. Como anunciado na ementa da portaria, ficam fixados alguns critérios para a dispensa de avaliação *in loco*. A partir de então, existe a determinação em seu Art. 2º de que

[...] Nos pedidos de autorização de cursos superiores, na modalidade a distância, os objetivos da avaliação *in loco* poderão ser considerados supridos, dispensando-se a visita [...] após análise documental, mediante

despacho fundamentado, se a instituição de educação superior tiver obtido avaliação satisfatória, expressa no conceito da avaliação institucional externa - CI e no Índice Geral de Cursos- IGC mais recentes, iguais ou superiores a 4 (quatro), cumulativamente.

Depois deste indicativo, o Art. 3º determina que, nos polos, “a avaliação *in loco* pode ser feita por amostragem” após análise documental, obtenção de avaliação satisfatória em conceitos na avaliação institucional externa (CI) e no Índice Geral de Cursos (IGC) iguais ou superiores a 4 (quatro), em acordo com as seguintes proporções:

Art. 3º, I - até 5 (cinco) pólos: a avaliação *in loco* será realizada em 1 (um) pólo, à escolha da Secretaria de Educação a Distância - SEED; II - de 5 (cinco) a 20 (vinte) pólos: a avaliação *in loco* será realizada em 2 (dois) pólos, um deles à escolha da SEED e o segundo definido por sorteio;

III - mais de 20 (vinte) pólos: a avaliação *in loco* será realizada em 10% (dez por cento) dos pólos, um deles à escolha da SEED e os demais definidos por sorteio.

O atrelamento do credenciamento das instituições a avaliação externa e ao IGC está simbioticamente ligado, ao ponto de o Art. 5º determinar que: “Na hipótese de CI e IGC inferiores a 3 (três), cumulativamente, a autorização de cursos poderá ser indeferida independentemente de visita de avaliação *in loco*. ”

Observa-se com isso que o MEC, pela regulamentação, vai buscando a qualidade na educação superior, quer presencial ou através da EaD. E para isso vai criando estratégias e associando regulamentações na busca deste objetivo.

Ao longo deste processo regulatório, fica constatada a dificuldade para, de fato, promover a implementação da viabilidade do funcionamento dos cursos de graduação ofertados na modalidade EaD. Admite-se também que, apesar dos esforços, a modalidade EaD ainda acontece com muitas limitações, fazendo com que o MEC se preocupe cada vez mais com a qualidade dos cursos, os quais se proliferam por todo o país, apresentando crescimento percentual maior do que a modalidade presencial. Esta preocupação não era nova, como atestam os Referenciais de Qualidade para a Educação Superior a Distância aprovados em 2007. O documento está dividido basicamente em 3 (três) partes, quais sejam: Apresentação, Introdução e Referenciais de Qualidade para a Educação Superior.

A parte da apresentação aborda basicamente os aspectos da evolução da legislação com ênfase para o Decreto nº 5.622, de 20 de dezembro de 2005. Afirma

ainda que os Referenciais não possuem o *status* de lei, mas desempenham uma função importantíssima na medida em que ocupa a lacuna ao servir como (...) um referencial norteador para subsidiar atos legais do poder público no que se refere aos processos específicos de regulação, supervisão e avaliação da modalidade citada. (BRASIL, 2007, p. 2). Entende-se que o que subsidia atos legais pode até não ser lei do ponto de vista formal, mas na prática tem uma função similar, até porque o documento afirma mais adiante que sua preocupação prioritária é

[...] apresentar um conjunto de definições e conceitos de modo a, de um lado, garantir qualidade nos processos de educação a distância, e de outro lado, coibir tanto a precarização da educação superior, verificada em alguns modelos de oferta de EaD, quando a sua oferta indiscriminada e sem garantias das condições básicas para o desenvolvimento de cursos com qualidade. (BRASIL, 2007, p. 2).

Pelo teor da citação acima, constata-se a preocupação dos que fizeram o documento com 3 (três) aspectos principais, os quais são aqui denominados de “precarização da educação superior” via EaD, que vinha ocorrendo primeiramente através da existência de modelos de EaD inadequados - principalmente pela utilização de modelos obsoletos, os quais não privilegiam a interação mais ampla entre alunos e professores entre si. Em segundo lugar, essa precarização da educação superior via EaD também vinha acontecendo através da oferta indiscriminada que, em minha opinião, privilegia os aspectos quantitativos. E em terceiro lugar, o documento busca garantir qualidade nos cursos ofertados. Assim, o documento cita os “diferentes modelos de oferta de cursos a distância”, sendo que, para garantir a qualidade, era necessário incluir os polos de apoio presencial.

A implementação dos polos e os critérios de qualidade dos referenciais visavam impedir que modelos arcaicos de EaD, com interação inexistente ou baixa, continuassem sendo utilizados amplamente, como vinha ocorrendo no Brasil. Observa-se que os Referenciais de qualidade para educação superior a distância têm sua publicação feita em agosto de 2007, no mesmo ano em que o MEC divulga o estado precário no qual se encontravam os polos e, conseqüentemente, a educação superior a distância no Brasil. Tanto é que os Referenciais também surgem dos “[...] resultados dos procedimentos avaliativos realizados pelo MEC em múltiplos programas de educação a distância no País [...]” (BRASIL, 2007, p. 3 – 4).

Neste aspecto, a preocupação central dos Referenciais, na tentativa de “coibir a precarização da educação superior, verificada em alguns modelos de EaD”, que poderia aparentar ser uma “padronização de normas e procedimentos nacionais” (BRASIL, 2007, p. 3) do modelo de EaD, compreende-se que era necessária na medida em que os Referenciais tinham a função de regular as instituições, “obrigando-as” a utilizar modelos de EaD com poder interativo fundamentados nas NTICs.

Na segunda parte dos Referenciais, intitulada de Introdução, também há alusão a alguns marcos de regulação, reafirmando assim um conjunto de ações previamente anunciadas, as quais seriam amplamente requisitadas nas visitas *in loco* com respaldo nos Referenciais de qualidade, além dos instrumentos do avaliador. A parte introdutória também faz referência ao Decreto nº 5.622/2005, com destaque para os “padrões de qualidade.”

A terceira parte do documento, a qual constitui basicamente os Referenciais de Qualidade para a Educação Superior, trata com mais especificidade a respeito dos tópicos que devem constar no Projeto Político-Pedagógico de um curso na modalidade a distância. Certamente que esses tópicos deveriam fundamentar as práticas cotidianas, inclusive deveriam ser o fundamento das visitas *in loco* dos técnicos do MEC.

Em acordo com os Referenciais, “Não há um modelo único de educação à distância” (BRASIL, 2007, p. 7). Essa afirmação inicial é de grande valor na medida em que busca distencionar algumas discussões calorosas sobre modelos de EaD, mas entende-se essa afirmação no contexto de toda a legislação reguladora. Nesse sentido, realmente “não há um modelo único de EaD, mas os instrumentos reguladores, principalmente pelo aparato tecnológico requerido para os polos de apoio presencial (dentre outros elementos), apontam para um modelo que balizará o funcionamento dos cursos.

Nesse sentido, Brasil (2007, p. 7) faz referência à busca da “melhor tecnologia e metodologia a ser utilizada”, bem como dos momentos “presenciais necessários e obrigatórios, práticas em laboratórios de ensino, trabalhos de conclusão de curso, tutoriais presenciais nos pólos e outras estratégias.” É nesse contexto que seria admitida a não existência de um único modelo de EaD, contanto que fossem resguardados alguns elementos basilares ou estruturantes dos variados

modelos. De fato, a preocupação dos Referenciais é com a qualidade, e o documento chama a atenção para que se tenha “[...] a compreensão de EDUCAÇÃO como fundamento primeiro, antes de se pensar no modo de organização: A DISTÂNCIA.” (BRASIL, 2007, p. 7).

Os principais tópicos desta terceira parte dos Referenciais são os seguintes: (i) Concepção de educação e currículo no processo de ensino e aprendizagem; (ii) Sistemas de Comunicação; (iii) Material didático; (iv) Avaliação: (a) Avaliação da Aprendizagem, (b) Avaliação Institucional; (v) Equipe multidisciplinar; (vi) Infraestrutura de apoio; (vii) Gestão Acadêmico-Administrativa; (viii) Sustentabilidade financeira.

Observem-se então alguns destaques dos Referenciais de qualidade. A princípio, quando trata a respeito da Concepção de educação e currículo no processo de ensino e aprendizagem, o documento reafirma a questão, enfatizando que “[...] o princípio da interação e da interatividade é fundamental para o processo de comunicação e devem ser garantidos no uso de qualquer meio tecnológico a ser disponibilizado.” (BRASIL, 2007, p. 10).

Neste sentido, o documento é bastante enfático quando afirma que “[...] um dos pilares para garantir a qualidade de um curso a distância é a interatividade entre professores, tutores e estudantes. Hoje, um processo muito facilitado pelo avanço das TIC [...]” (BRASIL, 2007, p.10).

O documento é muito enfático neste ponto relacionado com o Sistema de Comunicação em razão de que este é um dos principais pilares, senão o principal fundamento de um curso pela modalidade EaD. Assim, a ênfase dada aos sistemas de comunicação ou aparato tecnológico utilizado é de importância extrema. O documento exige a utilização de tecnologias que estejam inseridas nas gerações de EaD mais atualizadas, o que alguns autores denominam de terceira geração, educação *online* ou modelo todos-todos (SILVA, 2006). Sobre esta classificação, abordar-se-á mais adiante no terceiro capítulo desta pesquisa. Mas convém destacar incisivamente que a inexistência desta tecnologia de última geração nos polos de EaD implicaria em grave falta, a qual, se não fosse corrigida, traria serias complicações para a instituição envolvida. Destaca-se também que a utilização desta tecnologia mais avançada e a manutenção do polo como já fora regulamentado pelo Decreto nº 5.662/2005 implicavam em investimentos altos por

parte da instituição, o que certamente encareceria as mensalidades cobradas por parte das instituições que possuíam financiamento privado dos serviços. Essa ocorrência certamente teria influências diretas na quantidade de matriculados em razão da grande concorrência entre as instituições pelas vagas.

Entende-se que há grande acerto do MEC nas regulamentações – até porque esta é uma das suas funções. Muitas críticas adviriam, mas a qualidade não poderia ser deixada de lado por conta da concorrência, muitas vezes desleal entre as instituições, e a formação com qualidade deveria ser a principal preocupação.

Na defesa da utilização de uma tecnologia de última geração, a “[...] interação entre professor-estudante, tutor-estudante e professor-tutor deve ser privilegiada e garantida, a relação entre colegas de curso também necessita de ser fomentada.” (BRASIL, 2007, p.11)

Em relação à avaliação da aprendizagem, os Referenciais afirmam que a mesma deve ser “[...] um processo contínuo para verificar constantemente o progresso dos estudantes e estimulá-los a serem ativos na construção do conhecimento. (BRASIL, 2007, p. 16).

Os Referenciais defendem a existência de “[...] avaliações a distância e avaliações presenciais, sendo estas últimas cercadas das precauções de segurança e controle de frequência, zelando pela confiabilidade e credibilidade de resultados (BRASIL, 2007, p.17). Neste ponto, os Referenciais citam o Decreto nº 5.622/2005 e o estabelecimento da “obrigatoriedade e prevalência das avaliações presenciais sobre as outras formas de avaliação.” Neste assunto, os Referenciais são extremamente claros e enfáticos ao ponto de parecer que foram detectados graves problemas em relação a avaliação da aprendizagem. A utilização de termos como avaliação “cercada de precauções de segurança”, “controle de frequência”, zelo pela “confiabilidade e credibilidade”, leva a crer na detecção, nas visitas *in loco*, de elementos contrários no sentido de que a avaliação da aprendizagem estaria sendo praticada sem segurança e sem controle de frequência. Nesse sentido, pode-se conjecturar sobre a existência de práticas no processo de avaliação que comprometiam a confiabilidade e a credibilidade do mesmo, as quais deveriam ser rejeitadas, além de serem tomados cuidados no sentido de evitar reincidência.

Em relação à avaliação institucional, os Referenciais defendem a criação de um processo permanente de acompanhamento, incluindo a criação de ouvidoria que contribua para o aperfeiçoamento do processo educativo nos cursos ministrados através da modalidade EaD. Neste sentido, a mesma deveria englobar a avaliação da organização didático-pedagógica, do corpo docente, corpo de tutores, corpo técnico-administrativo, corpo discente e instalações físicas.

Sobre a Infraestrutura de apoio (item VI), os Referenciais começam alertando que a adequação da mesma “[...] representa um significativo investimento para a instituição.” (BRASIL, 2007, p. 23). Com essa observação, já se pode ter uma ideia do grau de modificações que as instituições deveriam fazer neste item. Isso também reafirma a existência de instituições que estavam mais interessadas nas matrículas (mensalidades) dos universitários mas não se preocupavam com um investimento adequado. De fato, havia intencionalidade do MEC em corrigir a precarização da educação superior através da EaD, principalmente nas instituições que possuíam fins lucrativos. As denúncias dos alunos e de instituições mais sérias, além das visitas *in loco* já realizadas pelo MEC, só reafirmavam a necessidade urgente de atitudes mais proativas no sentido de coibir uma prática mercantilista descabida cujo objetivo era o lucro sem considerar as condições mínimas voltadas para a qualidade. A expansão rápida e a falta de regulamentação em tempo hábil deixaram principalmente os estudantes expostos a estas práticas espoliativas por parte de várias instituições que não eram sérias. Já se fez referência anterior à denúncia de práticas de *dumping* por algumas instituições na época da transição do governo FHC para o governo Lula da Silva.

Assim, sobre a infraestrutura física das instituições, os Referenciais afirmam que a mesma deve estar “[...] disponível: na sede da instituição (em sua Secretaria, núcleo de EaD) e nos pólos de apoio presencial [...] devem garantir o padrão de qualidade [...] e promover ensino, pesquisa e extensão.” (BRASIL, 2007, p. 24,25).

Os Referenciais, ao tratarem dos polos de apoio presencial, citam a Portaria Normativa nº 02/2007, na reafirmação do que exige a lei ao dizer que aos polos objetivam à realização de atividades presenciais, contando para tal com a existência de laboratório de informática com banda larga, biblioteca, sala para secretaria, laboratório de ensino – a depender do curso, sala para atividades

presenciais e avaliações, salas para os tutores. Toda essa infraestrutura precisaria seguir características peculiares as quais vieram descritas nos Referenciais, reafirmando seus padrões e sua importância para a oferta da EaD.

Os Referenciais descrevem ainda o que deveria ser a gestão acadêmico-administrativa de um projeto de educação superior através da EaD, inclusive exigindo que fossem ofertados ao aluno da EaD os mesmos acessos que teriam os alunos dos cursos presenciais nas questões relacionadas a matrícula, inscrições, requisições, secretaria, tesouraria, acesso à informação, dentre outros.

Por fim, ao tratar sobre Sustentabilidade financeira, os Referenciais de qualidade afirmam que para o alcance da qualidade na educação superior através da EaD é necessário que seja feito um alto investimento, “[...] não havendo uma adequada relação custo/benefício, só sendo viável levando-se em consideração a amortização do investimento inicial em médio prazo. (BRASIL, 2007, p. 30).

Entende-se que esta observação deve estar direcionada à rede privada de educação superior com fins lucrativos, visando por fim à prática da EaD barata, a qual requeria um investimento menor mas gerava retorno financeiro mais imediato para a instituição – que era o que ocorria nesta fase inicial da educação superior através da EaD no Brasil.

Esta prática acima descrita do setor privado, de investir um valor menor nas tecnologias, caminhava na contramão do processo evolutivo das tecnologias em razão de que o rápido desenvolvimento de novas tecnologias requeria um investimento cada vez maior se a instituição velasse por qualidade na oferta dos serviços. Mas, de qualquer forma, o alerta também se adapta à rede pública na medida em que, mesmo não tendo fins lucrativos, fica clara a necessidade de um alto investimento.

Este capítulo abordou a utilização da EaD como estratégia para a educação superior, principalmente na sociedade contemporânea na qual o conhecimento associado à competitividade ocupa lugar central nas relações individuais ou entre as nações. Neste sentido, a expansão da educação superior foi amplamente defendida pelos organismos internacionais como o BM e a UNESCO. No Brasil, a implementação da EaD em larga escala só foi possível a partir da LDB nº 9.394/96. A regulação da EaD, no entanto, veio com certo atraso, o que facilitou

uma expansão dessa modalidade de forma rápida e sem muitos critérios estabelecidos.

O capítulo a seguir analisa como o desenvolvimento das NTICs viabilizaram a evolução da EaD, que passou do uso do material impresso ou da mídia clássica para o atendimento em tempo real entre todos os envolvidos no processo educativo através de interfaces de última geração caracterizadas por computador conectado à internet. Este fato na educação superior representou a criação de diversas possibilidades educativas contribuindo assim, em tempo rápido, também para a evolução dos critérios de qualidade na EaD diretamente relacionados com o grau de interatividade entre os agentes do processo educativo. Destaca-se também a seguir a grande evolução para o setor privado da educação superior via EaD.

CAPÍTULO 3

A DUPLA EVOLUÇÃO DA EDUCAÇÃO A DISTÂNCIA: a mediação tecnológica e a trajetória para o setor privado

A modalidade da educação a distância nas últimas décadas vem ocupando a agenda das políticas educacionais e tem sido utilizada por muitos países como estratégia para expandir as matrículas na educação superior. Nesse sentido, ao discutir essa temática pode-se evidenciar a existência de muitos debates com opiniões e pontos de vista divergentes sob vários aspectos. Certamente que um dos focos das disputas nem sempre está relacionado exatamente com o uso dessa modalidade, mas qual seria a melhor interface⁶⁵, geração, “modelo” ou “ferramenta” de EaD mais adequada para ser utilizada na educação superior.

Nesse sentido, é conveniente que primeiro seja situado o processo evolutivo da EaD, entendendo-se com isto o aprimoramento das interfaces, gerações ou “modelos” de EaD a fim de que, com esse *background*, se consiga fazer uma análise melhor do objeto de estudo. Isto implica pretensão de relacionar o estudo em sua dimensão mais ampla e complexa para comparar esta totalidade com a realidade apresentada pelo objeto de estudo, tentando capturar assim as contradições entre o concreto pensado e o concreto vivido, entre o que o fenômeno explicita e o que ele camufla (CIAVATTA: 2001).

Desta forma, este capítulo busca analisar a evolução da educação a distância – o que tem relação direta com o desenvolvimento das tecnologias da comunicação e da informação, também conhecidas como interfaces, “ferramentas”, “modelos” ou gerações de EaD. De fato, é amplo o leque de nomes dados, como também é repleto de posições distintas sobre essas denominações, mas é inegável a

⁶⁵O termo interface se relaciona com a utilização de recursos tecnológicos ligados a EaD, os quais usam a internet. Neste sentido, de acordo com (SILVA 2006, p. 45), “A internet comporta diversas interfaces. Cada interface reúne um conjunto de elementos de *hardware* e *software* destinados a possibilitar aos internautas trocas, intervenções, agregações, associações e significações como autoria e coautoria. Pode integrar várias linguagens (sons, textos, fotografia, vídeo) na tela do computador. A partir de ícones e botões, acionados por cliques do *mouse* ou de combinação de teclas, janelas de comunicação se abrem, possibilitando interatividade usuário-tecnologia, tecnologia-tecnologia e usuário-usuário. Seja na dimensão do “um-um”, do “um-todos”, seja no universo do “todos-todos”.

evolução das novas tecnologias de comunicação e informação em tempo muito curto – o que também pode tornar obsoleta determinada mediação tecnológica em pouco tempo.

Neste capítulo também é analisada a relação direta entre a evolução tecnológica e o grau de interatividade entre os agentes envolvidos no processo educativo. Essa possibilidade cada vez maior de interagir em tempo real e com um número cada vez maior de pessoas certamente possibilitou a ampliação do uso da EaD em todos os níveis de educação previstos pela LDB nº 9.394/96.

Por fim, analisa-se neste capítulo que a ampliação da EaD como estratégia de expansão da educação superior possibilitou um aumento considerável do número de matrículas no setor privado em detrimento do setor público, o que constata a efetivação das orientações dos organismos multilaterais. A expansão da EaD ocorreu em tempo muito curto e com pouco aparato regulamentador, o que também contribuiu para um alto grau de mercantilização da educação superior por meio da EaD.

3.1 Evolução da EaD e sua relação com as TICs

As tecnológicas da informação e comunicação, a partir do final do século do XX, vêm proporcionando transformações sociais, culturais, políticas e econômicas que põem no centro das discussões a educação em todos seus níveis e modalidades. Alguns autores como McLuhan (2011) acreditam na crença, especulativa, de que as novas tecnologias devam assumir o papel de mediadoras do conhecimento, em uma espécie de aldeia global e de forma permanente, secundarizando o papel do professor, e em muitos casos alijando-o do processo educativo.

A defesa das novas tecnologias, como mediadoras do conhecimento, é tão intensa que de certo modo restringe o papel do professor como aquele profissional que concebe, planeja e executa as suas próprias atividades, principalmente na modalidade de educação a distância, o que tem dificultado uma conceituação de educação a distância que dê conta de abarcar todos os processos envolvidos em sua realização.

A caracterização do conceito ou evolução da EaD é muito abrangente, tem muitos significados e abriga dentro de si um certo hibridismo, a depender do ponto de vista de quem a concebe e de quais elementos ele usa em sua definição, se os estudantes, o currículo ou os meios tecnológicos, dentre outros.

Alguns estudiosos da EaD como Peters (1973) entendem que a educação a distância é um método industrializado de transmitir conhecimento, competências e atitudes em razão de que traz em si aspectos inerentes à produção industrial. Esse método é racionalizado pela aplicação de princípios organizacionais de divisão do trabalho, da mecanização, bem como pelo uso extensivo de mediação tecnológica com o objetivo de reproduzir material de ensino de alta qualidade, assegurando assim a instrução do maior número de estudantes simultaneamente e independentemente de sua localização geográfica.

A concepção elaborada por Holmberg (1986) vai além da concepção de Peters (1973), pois acrescenta o elemento humano como mediador do processo de educação a distância, na medida em que destaca a noção de autonomia do estudante como “exercício de independência” no qual o estudante se envolve em planejamento, desenvolvimento de estudo individual e organização do tempo em razão de que as decisões são tomadas de maneira independente sobre seu aprendizado, sendo que estes aspectos destacados não estão sob a supervisão contínua e imediata de professores ou tutores.

Dessa forma, é possível compreender que essas conceituações priorizam os métodos, os meios ou o aprendiz, dentre outros elementos. Compreende-se que uma definição de Educação a Distância apropriada⁶⁶ para esta pesquisa está disposta no Decreto nº 5.622/2005, o qual regulamenta a EaD. No seu Art. 1º, a educação a distância é definida como a

[...] modalidade educacional na qual a mediação didático-pedagógica nos processos de ensino e aprendizagem ocorre com a utilização de meios e tecnologias de informação e comunicação, com estudantes e professores desenvolvendo atividades educativas em lugares ou tempos diversos.

Uma das primeiras características que se evidencia nessa concepção é a mediação didático-pedagógico dos processos de ensino e aprendizagem. Na atualidade, o entendimento de que essa mediação seja realizada em tempo real é

⁶⁶Uma das razões desta definição ser apropriada está relacionada com a sua atualidade, bem como com o fato de que o MEC a usa na avaliação dos programas.

fundamental para que o processo educacional se realize de forma plena. Por outro lado, mostra o entendimento de que a EaD vai além dos materiais instrucionais e operacionais e traz para o centro dos processos de aprendizagem a relação dialógica mediatizada professor ou tutor em polos de atendimento

A definição faz referência à “[...] utilização de meios e tecnologias de informação e comunicação [...]” como resultado de um processo contínuo de inovações de um progresso tecnológico que evoluiu em velocidade surpreendente nas últimas décadas. A incorporação desses meios na educação a distância possibilitou que se avançasse do material escrito para o rádio, a televisão e para o computador conectado à net em tempo recorde.

Ainda em referência ao conceito de EaD defendida pelo Decreto nº 5.622/2005, é importante ressaltar a utilização do termo “tempos diversos”, entendendo-se que faz referência às diferentes possibilidades de utilização dos recursos usados na modalidade, como as tecnologias assíncronas ou as síncronas que, mesmo na impossibilidade da presença física no mesmo espaço de professor e aluno, possibilitam a comunicação em tempo real entre os mesmos.

No que se refere ao uso das TICs na EaD, é muito dinâmico o surgimento de novas possibilidades instrumentais e de novas mídias. Essa evolução propicia o surgimento de diferentes termos que nem sempre são adequados para o campo, mas que são incorporados por ele. Um dos exemplos se refere à utilização dos termos “ferramenta” ou “interface”.

Sobre isso, concorda-se com Silva (2010) quando o mesmo defende a utilização do termo interface em detrimento do termo ferramenta quando se trata do atual estágio da EaD. Neste sentido, o autor afirma que

Ferramenta é o utensílio do trabalhador e do artista empregado nas artes e ofícios. A ferramenta realiza a extensão do músculo e da habilidade humanos na fabricação, na arte. Interface é um termo que, na informática e na cibercultura, ganha o sentido de dispositivo para encontro de duas ou mais faces em atitude comunicacional, dialógica ou polifônica. A ferramenta opera com o objeto material e a interface é um objeto virtual. A ferramenta está para a sociedade industrial como instrumento de fabricação, de manufatura. A interface está para a cibercultura como espaço *online* de encontro e de comunicação entre duas ou mais faces. (p. 45).

É mais do que um mediador de interação ou tradutor de sensibilidades entre as faces. Isso sim seria “ferramenta”, termo inadequado para exprimir o sentido de “ambiente”, de “espaço” no ciberespaço ou “universo paralelo de zeros e uns” (JOHNSON, 2001, p. 19).

De fato, a utilização do termo “ferramenta” remete a uma relação mais antiga entre o ser humano e a máquina, não se adequando com melhor propriedade para designar as mais diversas possibilidades de inter-relações humanas propiciadas pelas atuais tecnologias da informação e comunicação. Já a utilização do termo “interface” caracteriza melhor as possibilidades comunicacionais da atualidade.

Há que se destacar que, em muitos casos, a evolução das tecnologias pode ser mais rápida do que as mudanças semânticas. Esta mudança intensa e rápida das tecnologias remete a uma incursão mesmo que breve no histórico da EaD, na certeza de que a utilização do próprio termo “distância” já sofreu muitas alterações semânticas em decorrência da própria evolução das tecnologias de comunicação, até porque com os recursos atualmente disponíveis a distância física não pode mais ser vista como há pouco tempo atrás e “[...] não significa em distanciamento humano.” (VALENTE e MATTAR, 2007, p. 19). Neste sentido, deve-se entender distância apenas como separação física ou geográfica (TORI, 2010), na medida em que os agentes envolvidos neste processo se encontram em diferentes localidades (MOORE e KEARSLEY, 2008).

Assim, questões dantes reais como a indissociabilidade entre distância espacial e diferença cronológica há muito deixou de ser problema graças às novas tecnologias da comunicação. Esses avanços certamente precisam ser incorporados na EaD na medida em que os mesmos quebram barreiras espaciais e significam avanços de suma importância para o processo de ensino e aprendizagem, com relação direta no alcance dos critérios de qualidade requeridos pela educação.

Entende-se que não existe consenso em relação ao surgimento e nem sobre as gerações de EaD, mas, por questão didático/metodológica, defende-se neste trabalho basicamente a existência de três gerações de EaD que se caracterizam pelo conjunto de “meios e tecnologias de informação e comunicação”. A cada evolução significativa destes “meios e tecnologias de informação e comunicação” tem-se também a passagem de uma geração à outra. Para esta análise, toma-se como fundamento o trabalho de Belloni (2003).

Segundo a análise feita por Belloni (2003), não é possível precisar com exatidão o fato que marca o aparecimento da EaD. Existe a possibilidade de que a EaD tenha surgido juntamente com a criação da escrita, na medida em que a

mesma se utiliza de uma técnica e possibilita a comunicação entre pessoas em espaços geográfico e temporal distintos. Assim, a criação dos correios na antiguidade egípcia, chinesa ou romana marcaria o aparecimento da primeira geração de EaD.

Mas, segundo Belloni (2003), também existe a possibilidade de o aparecimento da primeira geração da EaD estar ligado ao final do século XIX, a partir do desenvolvimento mais amplo da imprensa e da locomoção a vapor, em razão de que um meio de comunicação mormente desenvolvido facilitaria a circulação de informações em fluxo maior e voltada para conteúdo formativo. Naquele contexto, a maioria da EaD era efetivada por correspondência com a utilização de apostilas, livros. Pelo menos três questões merecem destaque nesta situação.

Em acordo com Maia e Mattar (2007), os escritos de Platão, as epístolas de Paulo ou a invenção da imprensa no século XV poderiam caracterizar o início da EaD na opinião de alguns. Mas é o desenvolvimento dos meios de transporte situados no século XX que marca o começo da EaD, mesmo que seja admitida a existência de posições que localizam esse início com a utilização da escrita. Sobre isso, Piconez (2003, p. 2) diz que “[...] Já na Grécia antiga e, depois, em Roma (Cartas de Platão e Epístolas de São Paulo) existia uma rede de comunicação que permitia o desenvolvimento significativo da correspondência.”

De fato, é controversa a fixação do início exato do que se poderia chamar de criação da EaD ou nascimento da primeira geração de EaD. Mas convém que seja destacado que a questão inicial sobre as gerações da EaD está relacionada com a intensidade ou grau de interação entre os principais envolvidos no processo de ensino e aprendizagem.

Sobre a primeira geração de EaD, o entendimento geral é de que preponderava na mesma uma educação por correspondência, possuindo como principal característica uma baixa ou inexistente interação entre professor e aluno, a qual poderia ser designada, em acordo com Belloni (2003, p. 56), como “[...] esparsa e limitada aos períodos em que os estudantes se submetiam aos exames previstos”. Segundo a mesma autora, nessa geração ou modelo de EaD “[...] observa-se claramente a assimetria quanto à flexibilidade entre as dimensões de espaço e tempo, bem como quanto à autonomia do estudante”.

Neste sentido, é correto afirmar que a separação geográfica implicava em diferença cronológica. Havia aqui uma relação de proporcionalidade relacionada à cronologia da comunicação que estava relacionada diretamente com a distância física entre as pessoas envolvidas no processo. Ou seja: quanto maior a distância espacial, menores as possibilidades cronológicas de comunicação em razão de que o que caracterizou esta primeira geração de EaD foi a utilização de textos impressos enviados pelos Correios, o que a nominou como geração textual, tendo sido utilizada até a década de 1960.

A segunda questão importante a ser observada está relacionada ao fato de que, além da baixa interação entre professor e aluno, também era baixa ou inexistente a interação entre aluno e aluno em razão das condições objetivas de implementação dos cursos. Certamente que essa dupla baixa interação afetava e afetará sempre o nível de aprendizagem do educando em qualquer modalidade educativa.

A terceira questão que deve ser considerada nessa primeira geração de EaD é que se pode constatar que apenas uma pequena parcela da população tinha acesso a essa modalidade de educação, em razão de que havia poucas pessoas realmente alfabetizadas e com grau de autodidatismo suficiente para levar a bom termo, autonomamente, um programa de estudos.

De acordo com Silva (2010, p. 37), a mídia clássica

[...] é inaugurada com a prensa de Gutenberg e teve seu apogeu entre a segunda metade do século XIX e a primeira do século XX, com o jornal, a fotografia, o cinema, o rádio e a televisão. Ela se contenta com fixar, reproduzir e transmitir a mensagem, buscando o maior alcance e a melhor difusão. Na mídia clássica, a mensagem está fechada em sua estabilidade material. Sua desmontagem-remontagem pelo leitor-receptor-espectador exigirá deste basicamente a expressão imaginal, isto é, o movimento próprio da mente livre e conectiva que interpreta mais ou menos livremente.

Pode-se afirmar também que no processo de ensino e aprendizagem dessa primeira geração de EaD não existia autonomia do aluno relacionada à possibilidade de intervenções que contribuíssem para a escolha do currículo, metodologia de ensino ou prazos e não havia possibilidade de trabalhar didaticamente com as dúvidas dos alunos.

Por sua vez, a segunda geração de EaD se desenvolveu por volta da segunda metade da década de 1960 (praticamente em simultaneidade com o ápice

do taylorismo/fordismo⁶⁷), também chamada de geração analógica, cujas características principais se devem ao surgimento de metodologias híbridas de ensino como a utilização de multimeios (audiovisuais do tipo fitas cassete ou antena pela transmissão televisiva) associados ao impresso (da primeira geração).

Entende-se que este modelo educativo é próprio da segunda geração de EaD, encontrando muito fundamento na concepção behaviorista e industrialista de ensino, muito usuais naquele período histórico, em razão do contexto e das práticas sociais vigentes tais como o desenvolvimento da produção e consumo em massa difundidos e impostos amplamente pela cultura americana em seu período de planificação, amplo desenvolvimento industrial e difusão do *welfare state*⁶⁸.

Fato é que por volta da década de 1970 proliferaram programas em massa utilizando-se de meios como antenas (transmissão televisiva), programas de vídeo e áudio (meios esses muito usados pela parceria EADCON/UNITINS nos anos 2000). Destaca-se também a ampla utilização de fitas cassete, bem como a criação de universidades abertas as quais utilizavam o computador (com seus limites da época) e esses multimeios.

Nesta segunda geração de EaD, constata-se uma supremacia do modelo fordista de produção industrial, fundamentado na produção e no consumo em massa mediado pela tecnologia emblematizada pelo novo modo de vida surgido no fim do século XIX. Dessa forma, a cultura e a economia fordista se ampliavam através da EaD reafirmando assim o surgimento de uma “nova cultura” fundamentada na técnica/tecnologia estigmatizada na utilização de máquinas como sinônimo de modernidade nos mais diversos aspectos da vida humana.

Assim, a ampla oferta de oportunidades de ensino e aprendizagem a distância condiz com esse modelo taylorista/fordista de produção e consumo em

⁶⁷ O engenheiro norte americano Frederick Taylor ganhou notoriedade em escala mundial com a sua obra *Os princípios da Administração Científica*, a qual foi publicada em 1911. Esses mesmos princípios foram adotados pela linha de montagem de automóveis de Henry Ford também no começo do século XX na montagem do lendário Ford T, cuja produção se dá entre os anos de 1908 e 1927. Destaca-se que o apogeu do taylorismo/fordismo se dá entre as décadas de 1950 e 1960, só que os princípios dos tayloristas perpassam esse período e esse tipo de indústria também.

⁶⁸ Período histórico também conhecido como Estado de bem-estar social, Estado social ou Estado providência, cuja estruturação política e econômica colocava o Estado como protagonista social e estruturador da vida econômica. Esse modelo foi adotado por lutas sociais, mas também como medida antissocialista tomada no período denominado de Guerra Fria, caracterizado basicamente pela centralidade que o Estado assumia em sua função regulamentadora e providencialista de indutor da economia e de protetor da população através da garantia de serviços públicos.

larga escala na medida em que a EaD se constitui um modelo industrial de educação assemelhada em forma e conteúdo à era tecnológica e industrial, sendo que o ato educativo a distância intermediado por máquinas também se confirma como um processo industrial de trabalho regido pelo pensamento taylorista/fordista, o qual privilegiava a produção e o consumo em larga escala, maximização do lucro, o planejamento separado da execução (ou divisão técnica do trabalho), a racionalização do processo, a administração exata do tempo e sujeição do homem à máquina no processo educativo (ENGUIITA, 1991). Logo na sequência dessas características supracitadas destacam-se também a formação de conglomerados, a concentração de capitais, além da terceirização crescente das atividades que apoiavam a produção e a distribuição de bens.

Dessa forma, era comum a intermediação educativa pela utilização de pacotes instrucionais abrangentes típicos da institucionalização da economia de larga escala com público de massa bem característicos do modelo produtivo denominado de taylorista-fordista.

Analisando a relação entre modo de produção e educação, Neves (1999, p.20) afirma sobre a consubstanciação crescente

[...] nas práticas sociais diretamente produtivas, bem como nas superestruturas jurídico-políticas e ideológicas. Esse movimento é acompanhado pelo aumento paralelo da demanda de ampliação das atividades educacionais.

Assim, além da demanda por educação, o próprio sistema educacional passa a embasar-se no modelo industrial vigente. Na visão da autora, existe um movimento dialético no qual a educação influencia e recebe influência da organização científica implementada no mundo do trabalho, simbolizado no surgimento do modelo taylorista/fordista, o qual passou a ser elemento catalisador da “demanda de ampliação das atividades educacionais” (NEVES, 1999, p. 20), sendo que se percebe o movimento de totalidade e contradição, na medida em que a própria educação é também influenciada de maneira nuclear em sua formatação pelo modelo taylorista/fordista.

Em acordo com Harvey (2012, p. 121), o pensamento taylorista já possuía considerável ancestralidade, mas a publicação de Taylor é caracterizada por ser um tratado descritor da produtividade do trabalho/trabalhador na perspectiva do

aumento dessa produtividade pela separação “horizontal” ou sincrônica de cada atividade na perspectiva da “[...] decomposição de cada processo de trabalho em movimentos componentes e da organização de tarefas de trabalho fragmentadas segundo padrões rigorosos de tempo e estudo do movimento [...]”. O autor destaca ainda a separação “vertical” ou diacrônica de cada etapa na perspectiva da separação entre gerência, concepção, controle e execução. (HARVEY, 2012, p. 121).

Esses princípios do taylorismo/fordismo foram adotados pelos sistemas educacionais, tanto do ponto de vista dos aspectos administrativos quanto do ponto de vista do fazer cotidiano, das metodologias de ensino e do currículo, dentre outros. Neste sentido, dentre as mídias próprias desta segunda geração de EaD se podem relacionar: cartas, correio, material impresso, a antena receptora associada à própria televisão na condição de transmissora de conteúdos, cassete, mídias de audiovisual ou o próprio computador quando é usado sem conexão com a internet, livros, apostilas, folhetos ou cd. Estas mídias, dentre outras, não oferecem muitas possibilidades de interação ou conexão em tempo real entre os alunos e o professor, o que pode torná-las mais obsoletas diante de outras alternativas.

Por fim, a terceira geração de EaD, também chamada de geração digital, ou *e-learning* (caracterizada pela utilização de tecnologias digitais em rede) surge por volta dos anos 1990, com a criação das chamadas NTIC, as quais seriam utilizadas amplamente no processo educativo. Esse modelo de EaD, denominado de terceira geração, aprimora os meios anteriores utilizando também em sua fase inicial e-mails, lista de discussões, programas interativos, banco de dados, CD-ROM (Compact Disc Read-Only Memory), ou disco compacto com memória somente de leitura, os quais armazenavam qualquer forma de conteúdo como vídeo e/ou áudio.

Assim, o processo de transição da mídia clássica para a mídia *on-line* se caracteriza principalmente pelo computador conectado à internet. Esta tecnologia é o que opera a transição da segunda para a terceira geração de EaD, a qual é marcada pela cibercultura,⁶⁹

⁶⁹De acordo com Silva (2006, p. 36), a cibercultura se caracteriza como um “[...] novo ambiente comunicacional-cultural que surge com a interconexão mundial de computadores em forte expansão no início do século XXI, do novo espaço de sociabilidade, de organização, de informação, de conhecimento e de educação.”

De acordo com Silva (2010, p. 36-37),

O computador, a internet e seus congêneres definem a nova ambiência informacional e comunicacional e dão o tom da nova lógica comunicacional que toma o lugar da distribuição em massa, própria da fábrica, da mídia clássica e dos sistemas de ensino presencial outrora símbolos societários. [...] a educação *online* ganha adesão, porque tem aí as perspectivas da interatividade, da flexibilidade e da temporalidade próprias das interfaces de comunicação e colaboração da internet. A mídia *online* faz melhor a difusão da mensagem e vai além: a mensagem pode ser manipulada, modificada à vontade, “graças a um controle total de sua microestrutura [bit por bit]”.

Imagem, som e texto não têm materialidade fixa. Podem ser manipulados, dependendo unicamente da opção crítica do usuário ao lidar com o *mouse*, tela tátil, *joystick*, teclado, etc. (LÉVY, 1998, p. 51).

Fazendo-se uma análise comparativa das principais mídias (analógica e digital) que caracterizam especificamente a segunda e terceira geração, Silva (2010, p. 39) constrói a seguinte tabela:

Tabela 2 -Mídia Analógica e Mídia Digital

Mídia de massa	Mídia digital
<ul style="list-style-type: none"> • Ao permitir a reprodução e a difusão em massa dos textos e imagens, a prensa inaugura a era da mídia. • A mídia tem seu apogeu entre a segunda metade do século XIX e a primeira do século XX, graças à fotografia, à gravação sonora [...], ao cinema, ao rádio e à televisão [tecnologias de registro e difusão]. • A mídia fixa e reproduz as mensagens a fim de assegurar-lhes maior alcance e melhor difusão no tempo e no espaço. • A mídia constitui uma tecnologia molar, que só age sobre as mensagens a partir de fora, por alto e em massa. • Na comunicação escrita tradicional, todos os recursos de montagem são empregados no momento da criação. Uma vez impresso, o texto material conserva certa estabilidade... aguardando desmontagens e remontagens do sentido, as quais se entregará o leitor 	<ul style="list-style-type: none"> • O digital é o absoluto da montagem, incidindo esta sobre os mais ínfimos fragmentos da mensagem, uma disponibilidade indefinida e incessantemente reaberta à combinação, à mixagem, ao reordenamento dos signos. • A informática é uma técnica molecular, pois não se contenta em reproduzir e difundir as mensagens (o que, aliás, faz melhor do que a mídia clássica); ela permite sobretudo engendrar-las, modificá-las à vontade, conferir-lhes capacidade de reação de grande sutileza, graças a um controle total de sua microestrutura • O digital autoriza a fabricação de mensagens, sua modificação, bit por bit. Ex.: permite o aumento de um objeto 128%, conservando sua forma; permite que se conserve o timbre da voz ou de tal instrumento, mas, ao mesmo tempo, que se toque outra melodia. • O hipertexto digital autoriza, materializa as operações [da leitura clássica], e amplia consideravelmente seu alcance [...]; ele propõe um

	reservatório, uma matriz dinâmica, a partir da qual um navegador, leitor ou usuário pode engendrar um texto específico.
--	---

Fonte: Silva (2010, p. 39)

Uma das características marcantes desta terceira geração de EaD é a superação da lógica do audiovisual própria da transmissão de conteúdos presente nas mídias de massa. Nesta geração, o emissor e receptor se misturam amplamente, na medida em que se processa a superação de uma transmissão unilateral.

Destaca-se a utilização de outros meios com maior capacidade de interação entre educador e educando e uso de meios educacionais mais flexíveis como a internet. Observa-se que essa geração de EaD vai evoluindo a partir do esgotamento do modelo fordista, da globalização da economia, do desenvolvimento e utilização ampla na informática, da redefinição da política econômica capitalista (neoliberalismo), da crescente procura por educação formal, bem como do aparecimento de outro modelo denominado de ohnoísta⁷⁰, o qual se baseia na flexibilização, na integração produto/consumidor viabilizado exatamente pela inserção das mais atualizadas tecnologias com automação de base eletroeletrônica de última geração e interação em tempo real entre o fabricante e o consumidor, sendo que este último intervém nas mais diversas características do produto a ser fabricado.

Em acordo com Belloni (2003, p. 57), no modelo de EaD caracterizado como de terceira geração, “[...] uma tendência que aparece com força é a diminuição do uso de materiais divulgados através dos meios de comunicação de massa e a crescente utilização de materiais de uso pessoal [...]” Desta forma, a utilização da internet e a participação nas atividades a qualquer hora vão substituir a transmissão em massa de aulas através da teleconferência, cuja característica é a inflexibilidade do horário. A tabela abaixo pode resumir as 3 (três) gerações de EaD e suas principais características:

⁷⁰ Referência feita ao principal responsável pela criação do sistema Toyota, o engenheiro de produção Taiichi Ohno, que era admirador do fordismo por sua capacidade de produzir em fluxo, mas criticava suas falhas no que diz respeito ao volume excessivo de estoques que criava e à impossibilidade de produzir diversidade de modelos. (CARMO, 1998).

Tabela 3 – Gerações de EaD

GERAÇÃO	PERÍODO	FORMATAÇÃO	RECURSOS PEDAGÓGICOS
PRIMEIRA (GERAÇÃO TEXTUAL)	Até 1960	Processo educativo por correspondência	Textos, livros, materiais impressos em geral
SEGUNDA (GERAÇÃO ANALÓGICA OU MULTIMÍDIA)	De 1960 até 1980	Surgimento de universidades e novas mídias.	Rádio, audiovisuais, fitas cassete ou antena pela transmissão televisiva, teleconferências, áudio, vídeo, telefone, associação destes recursos ao material impresso da primeira geração.
TERCEIRA (GERAÇÃO DIGITAL)	1990 em diante.	Educação <i>on-line</i> , Novas Tecnologias da Informação e Comunicação (NTICs)	Computador conectado à internet, Ambientes Virtuais de Aprendizagem (AVA), redes de informação, redes sociais, fóruns, chat.

Convém que seja enfatizado que as datas estão em articulação com o desenvolvimento dos recursos tecnológicos existente, o que por sua vez está relacionado com o nível de desenvolvimento econômico e social que os países assumem em uma escala global. Países subdesenvolvidos tendem a usar recursos tecnológicos ultrapassados e obsoletos para o desenvolvimento de programas de EaD. Também é conveniente destacar que a existência de uma geração nova não determina o desuso dos recursos das gerações anteriores.

Como não há consenso principalmente em relação à quantidade de gerações, entende-se que relacionar 3 (três) gerações torna este assunto mais didático, até porque o objetivo aqui não é necessariamente convencer a respeito da quantidade de gerações existentes na EaD, mas mostrar a relação da mudança de geração vinculada ao desenvolvimento da tecnologia utilizada, no entendimento de que as tecnologias mais recentes tornam a EaD com mais possibilidade de ser eficiente em razão da multiplicidade e da dinâmica dos recursos ali colocados à disposição dos agentes envolvidos no processo educativo.

3.2 A importância da interatividade no processo educativo via EaD

A abordagem sobre interatividade aqui nesta pesquisa se torna necessária por várias razões. A primeira delas é que o grau de interatividade tem relação direta com o cumprimento dos critérios de qualidade estabelecidos pelos Referencias de Qualidade para a Educação Superior a Distância (MEC, 2007). De fato, as várias mudanças no conceito de EaD e no processo regulatório se devem, inclusive, às constantes evoluções tecnológicas da informação e comunicação.

Mas é preciso reconhecer que existe uma variação semântica no que diz respeito à utilização do termo interatividade, o qual muitas vezes é usado com fins mercadológicos, mas destituído do real conteúdo que o termo carrega consigo. A abrangência semântica permite que o mesmo seja utilizado indiscriminadamente para fazer referência a praticamente tudo que circula na internet ou em outros canais comunicativos. Desta forma, o termo “interatividade” é campo de disputa de diversos interesses, que podem ir do interesse político ao comercial, estando presente em muitos discursos.

Ao fazer referência sobre interatividade nesta pesquisa, tem-se o entendimento de que a mesma é um fenômeno que está ligado à comunicação/linguagem e determinam amplamente o processo de ensino e aprendizagem, sendo usado muitas vezes em lugar do termo interação, mas cuja característica mais acentuada é a possibilidade de comunicação com outro(s) ser(es) humano(s) ou com um dispositivo digital pela mediação de um computador conectado à internet.

Para chegar-se ao termo interatividade, convém que se comece analisando o termo interação, o qual está intimamente ligado à linguagem e ao processo comunicativo relacionado ao conhecimento. Sobre isso, Vygotsky, Luria e Leontiev (2006, p. 26) afirmam que “A linguagem carrega consigo os conceitos generalizados, que são a fonte do conhecimento.” Neste sentido, quanto maior a possibilidade de interação social, com os outros e com sua cultura, maiores as possibilidades de aprendizagem.

Desta forma, ao falar sobre a externalidade da função psicológica superior⁷¹, Vygotsky (2000, p. 24-25) afirma que “[...] antes de se tornar função, ela foi uma relação social entre duas pessoas. Meios de influência sobre si – inicialmente meio de influência sobre os outros e dos outros sobre a personalidade.” Com isto, Vygotsky, criador da corrente sócio-interacionista, considera que as funções mentais superiores são responsáveis pelo aprendizado, efetivando-se no plano intersubjetivo através das interações sociais, das trocas ocorridas entre as pessoas, principalmente pela linguagem, sendo que os conteúdos transmitidos pela linguagem ocorrem em um contexto social historicamente determinado.

Nesta perspectiva, as aprendizagens são definidas como uma reelaboração interna de uma operação externa fundamentada na linguagem, a qual tem função comunicativa. Isto evidencia a importância dos processos interativos para a construção das internalizações/aprendizagens. Isso reafirma a necessidade da existência do outro, da relação, da interação como elemento catalisador das aprendizagens, as quais existiam mesmo antes das tecnologias da informação e comunicação.

Segundo Silva (2002), o conceito de interação é mais antigo, teve amplo uso na física, mas foi incorporado pela sociologia e pela psicologia. O termo interatividade surge na informática como derivação de interação. Este fato ocorre nas décadas de 1970 a 1980, apesar de que hoje existe uma banalização deste termo.

A respeito destas questões, Belloni (1999) chama a atenção para a necessidade de definir bem a diferença entre os conceitos de interação e interatividade. Neste sentido, afirma Belloni (1999) que o termo interatividade vem ganhando espaço cada vez maior, principalmente quando se trata das NTICs. O termo se deriva da mesma raiz do verbo interagir, mas vai assumindo algumas peculiaridades no decorrer do tempo, apesar de que são usados muitas vezes como sinônimos.

Um das referências principais relacionadas com a utilização do termo interatividade é Lévy (1999), segundo o qual a utilização tem correspondência com o progresso das novas tecnologias, as quais possibilitaram a comunicação simultânea

⁷¹ Vygotsky (2006) descreveu como processos psicológicos superiores as ações conscientemente controladas, a atenção voluntária, a memorização ativa e o pensamento abstrato (p. 23).

ou em tempo real na condição de receptor e emissor. Neste sentido, afirma-se que não bastaria dizer que a utilização do termo interação faz referência à relação entre seres humanos e a utilização do termo interatividade faz referência à relação entre homem e máquina porque nem todas as máquinas oferecem a possibilidade de comunicação simultânea, em tempo real.

A respeito da comunicação simultânea, interativa, Silva (2002, p.4) afirma que a bidirecionalidade privilegia os

[...] dois pólos da comunicação que são o emissor e o receptor. Ou seja, o funcionamento do meio de comunicação deve ser concebido a partir do princípio que diz: só existe comunicação a partir do momento em que não há mais nem emissor nem receptor e a partir do momento que todo emissor é potencialmente um receptor e todo receptor é potencialmente um emissor. [...] comunicação é troca entre codificador e decodificador, sendo que cada um codifica e decodifica ao mesmo tempo.

Neste sentido, entende-se que é correto afirmar que as aprendizagens podem ser altamente potencializadas pelos recursos tecnológicos em proporção direta a sua capacidade comunicacional e inter-relacional, sendo que os sujeitos, mesmo nos ambientes virtuais de aprendizagem (AVA), estão acompanhados de seu contexto histórico, suas experiências e também podem estabelecer trocas simultâneas no ciberespaço. Isto significa que atualmente as tecnologias se abrem em leques de interfaces como vídeo, computador, chat ou outras alternativas capazes de produzir trocas. Por sua vez, estes atos comunicacionais têm uma enorme capacidade de envolver quem as utiliza de tal forma que a interatividade ou interface com as novas tecnologias vão possibilitando uma verdadeira simbiose a qual ultrapassa em muito o ato da passividade ou o ato de ser mero expectador diante das alternativas de envolvimento holístico em simultâneas trocas, as quais não fazem mais distinção entre ser humano e máquina, mas possibilitam que ambos sejam extensão um do outro.

Silva (2010, p. 43) fala sobre os fundamentos da interatividade, os quais são encontráveis

[...] em sua complexidade nas disposições da mídia *online*. São três e se manifestam imbricados: a) *participação-intervenção*: participar não é apenas responder “sim” ou “não” ou escolher uma opção dada, significa modificar a mensagem; b) *bidirecionalidade-hibridação*: a comunicação é produção conjunta da emissão e da recepção, é cocriação, os dois polos codificam e decodificam; c) *permutabilidade-potencialidade*: a comunicação supõe múltiplas redes articulatórias de conexões e liberdade de trocas, associações e significações (SILVA, 2006). (Figura 4).

Para exemplificar o processo de interatividade presente nas interfaces mais atualizadas, Silva (2010, p. 44) utiliza a seguinte figura:

Figura 1 – Fundamentos da Interatividade Imbricados



Figura 4. D'après Escher. Fundamentos da interatividade imbricados

Fonte: Silva (2010, p. 44)

Constata-se com isto que a distância física própria da modalidade EaD não deve se caracterizar como distância real entre os agentes do processo de ensino e aprendizagem, precisando, portanto, ser superada através de procedimentos, técnicas, equipamentos e/ou estruturas que vençam a distância física, privilegiando a interação/interatividade entre os sujeitos.

Entende-se que tanto a interação quanto a interatividade têm convergência comum na medida em que se efetivam nas trocas comunicativas simultâneas, superando assim a clássica distinção entre transmissor/receptor, posto que os processos de codificação/decodificação estarão envoltos em simultaneidade.

A compreensão de que a ocorrência inicial dos estudos sobre a importância da interação ou sócio-interação nos processos de ensino e aprendizagem foram feitos por Vygotsky conduz ao entendimento de que a mesma é

mais ampla do que a interatividade, mesmo que a interatividade esteja relacionada ao mesmo propósito da interação pela utilização de tecnologias comunicativas.

Nesta perspectiva, defende-se que a existência de interação/interatividade é condição *sine qua non* para qualquer processo de ensino e aprendizagem, seja ela presencial ou a distância, seja pela mediação das tecnologias da informação e comunicação, seja através das relações pessoais. Assim, entende-se que o grau de aprendizagem mantém uma relação diretamente proporcional com o grau de interatividade/interação. Essa premissa nos conduz à crença de que, em EaD, quanto melhores forem os meios ou as tecnologias da comunicação e informação, melhores serão as condições de aprendizagem.

Destaca-se aqui a profunda relação existente entre as gerações de EaD e seu entrelaçamento com o grau de interatividade. Neste sentido, o entendimento sobre as características de cada geração de EaD serve de fundamento para a compreensão da importância da interatividade nos processos educativos pela modalidade EaD. Assim, existe um entrecruzamento entre as temáticas relacionadas às gerações de EaD e sua potencialidade interativa.

Outro fato que merece destaque é a mesclagem no e-learning entre as várias interfaces possíveis, a depender do grau de potencialização que se obtenha entre o ensinar e o aprender. Este processo é denominado também de *blended learning* e se caracteriza pelo hibridismo ou mistura dos vários formatos ou interfaces (TORI, 2008). Essa alternativa híbrida deve estar relacionada à multiplicidade de escolhas e não à inexistência ou limitação de interfaces.

Esta análise ajuda no entendimento de que as muitas alternativas pedagógicas oferecidas pela EaD ao longo do tempo reafirmam vantagens e desvantagens nos vários formatos ofertados. Mas ao afirmar isso, não se desconhece que as alternativas mais arcaicas apresentam desvantagens em relação às alternativas atuais, principalmente no que diz respeito à interatividade, ao poder comunicativo em tempo real, e, conseqüentemente à possibilidade da melhoria do processo de ensino e aprendizagem.

Dito isto, retomam-se as análises anteriores e reafirma-se que nas duas primeiras gerações de EaD ficou constatado que uma característica predominante das mesmas é a interatividade baixa entre o aluno e o professor em razão de que as

mídias ou a interface utilizada não tinham suporte ou recurso para possibilitar comunicação em tempo real, mesmo que em espaço geográfico diferente.

Ainda sobre uma análise comparativa entre a lógica arborescente (própria da primeira e da segunda gerações de EaD) e a lógica do hipertexto (própria da terceira geração de EaD), Silva (2010) apresenta duas figuras, as quais ilustram bem essa realidade.

Figura 2 – Metáforas da Árvore e do Hipertexto

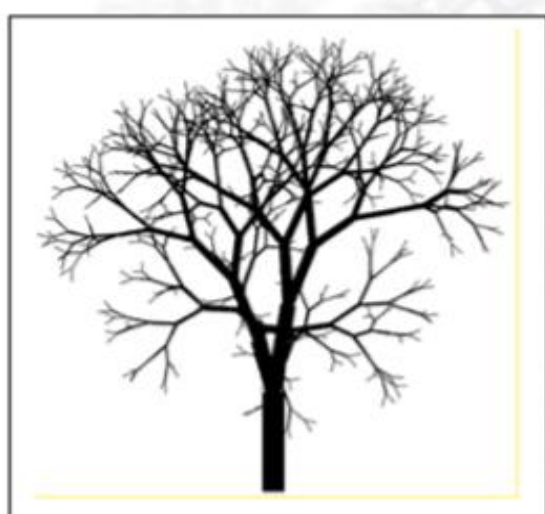


Figura 1. Metáfora da árvore

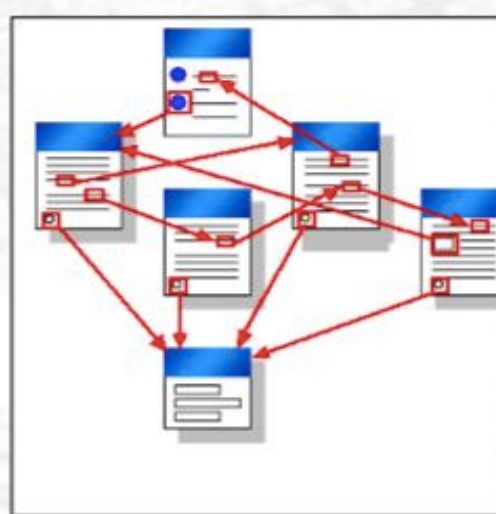


Figura 2. Metáfora do hipertexto

Fonte: Silva (2010, p. 40-41)

Em acordo com Silva (2010, p. 40-41), a primeira figura apresenta a metáfora da árvore ou sistema arborescente, a qual caracteriza a hierarquia e o preestabelecimento das ligações que partem de um tronco comum e se ramificam em relações de dependência unidirecional ou de transmissão de massa, e o controle do conteúdo, no qual emissor e receptor são distintos e separados.

A segunda figura representa a metáfora do hipertexto caracterizado pela existência de vários centros e interligações nas quais o processo de emissão e recepção ocorre simultaneamente.

Pela análise da documentação regulatória do MEC, fica evidenciada a opção pela utilização de interfaces mais atualizadas, o que se coaduna com o pensamento dos estudiosos da área. Assim, de acordo com MEC (2002, p. 18), a

interação se “[...] constitui componente fundamental no processo de construção do conhecimento.” Nesse sentido, o grau de interação entre alunos e professores é de extrema importância, pois “[...] a interação professor-aluno deve ser privilegiada e garantida, a relação entre colegas de cursos, principalmente em um curso a distância, é uma prática muito valiosa.” (MEC, 2002, p. 18)

Observa-se que as alternativas midiáticas de terceira geração caracterizam-se pelo uso de avançados recursos tecnológicos digitais para a transmissão de textos interativos e aulas expositivas com animação, como a Educação a Distância Mediada por Computador (EDMC). Mais recentemente, alguns autores denominam essa última geração de EaD de educação *on-line*, a qual surge dando sequência à evolução genealógica da EaD. Segundo Silva (2006), a educação *on-line* é cada vez mais frequente com a popularização da internet, apesar de que, infelizmente, ainda haja atualmente uma predominância na EaD dos suportes tradicionais de gerações anteriores. O diferencial passa a ser a internet e uma conexão em tempo real entre estudante e professor.

Segundo De Luca (2006, p. 477), “[...] os cursos por correspondência do Instituto Universal Brasileiro e o Telecurso 1º e 2º Graus da Fundação Roberto Marinho foram sinônimos de educação a distância no Brasil”, hoje considerados modelos retrógrados de EaD, concordando ainda o autor com a afirmativa de que com aquelas características a EaD poderia ser inserida na condição de ensino de segunda categoria direcionada a estudantes não exigentes.

Em acordo com a UNESCO (1998, p. 56-57), ao falar sobre o Programa de gestão acadêmica das novas tecnologias da informação e comunicação,

De ahí que sea imprescindible lograr una comprensión cabal de como puede la región utilizar, generar y adaptar las nuevas tecnologías para mejorar la calidad, la pertinencia y el acceso a la educación superior y no correr el riesgo de un desfase mayor entre sectores sociales y entre países, en función de la capacidad de manejo de este nuevo instrumental.

Objetivos generales

1.1 Producir políticas y estrategias pertinentes para fundamentar el desarrollo de los países sobre la base, entre otros factores, del conocimiento y del uso de las nuevas tecnologías de la información y las comunicaciones (NTIC).

1.2 Lograr que los países de la región realicen las inversiones necesarias para sostener una adecuada infraestructura de telecomunicaciones y teleinformática que permita conexiones ágiles y de bajo costo a las redes

globales para IES, favoreciendo el acceso a INTERNET y el fomento de INTRANETS.⁷²

Destaca-se no entendimento do documento da UNESCO a recomendação para que a educação superior usasse internet e intranet como recursos na medida em que os mesmos possibilitariam maior interação em qualquer processo relacionado às atividades das IES.

Sobre a utilização de interfaces digitais com conexão à rede, Silva (2006, p.12-13) afirma que o modelo “um-todos”, aquele unidirecional com baixa interatividade e próprio da primeira e segunda gerações de EaD, apresenta algumas características possíveis de serem identificadas e relacionadas com um modelo já ultrapassado. Dentre as características, pode-se citar a monopolização da fala do professor, porque a baixa ou inexistente interatividade coloca a turma como telespectadora das aulas e literalmente os alunos assistem às aulas no sentido mais negativo da palavra, em razão de a mídia utilizada não possibilitar interação e diálogo.

Neste sentido, expectador e expectativa, mesmo que sejam palavras com a mesma raiz, assumem sentidos diferentes na modalidade EaD, posto que a expectativa de uma boa formação pode ser frustrada quando o estudante vira expectador. Assim, quando o aluno vira expectador, a aula caracterizadamente é remetida para o tradicionalismo pedagógico, o que está na contradição do pensamento de Freire (1980), ao defender uma concepção dialógica de educação, tendo como centro deste processo o diálogo, o qual faz a mediação para libertação crítica e a conscientização.

Já o modelo “todos-todos” propicia a determinado grupo uma interatividade simultânea, na qual todos os alunos podem interagir

⁷²“É essencial que haja uma compreensão plena de como a região pode utilizar, gerar e adaptar as novas tecnologias para melhorar a qualidade, a relevância e o acesso à educação superior e não correr o risco de uma defasagem maior entre setores sociais e entre países em função da capacidade de utilização deste instrumental novo.

Objetivos gerais.

- 1.1 Produzir políticas e estratégias pertinentes para fundamentar o desenvolvimento dos países fundamentados, dentre outros fatores, do conhecimento e do uso das novas tecnologias de informação e comunicação (NTIC).
- 1.2 Garantir que os países da região façam os investimentos necessários para sustentar uma infraestrutura adequada de telecomunicações e teleinformática que permita conexões ágeis e de baixo custo às redes globais para as IES, favorecendo o acesso à internet e promovam a intranet.” (Tradução livre).

concomitantemente. Assim, a utilização do modelo “todos-todos” – que é basicamente uma característica da educação *on-line*, implica ganho de “Presença de efetivo diálogo entre todos que propicia a troca de informações e de opiniões, participação, autoria criativa e colaborativa, bem como [...] flexibilidade espaço-temporal e de interatividade” (SILVA, 2006, p. 12-13).

Segundo Silva (2006, p. 12), atualmente, um dos principais critérios que indica qualidade é interatividade proporcionada pela conexão do computador à rede, a qual permita múltiplas ocorrências no modelo “todos-todos” e não no modelo “um-todos”, com o uso de diversas interfaces que compõem juntamente o ambiente virtual de aprendizagem. Nesse ambiente, ocorrerão interatividade e aprendizagem nas interfaces caracterizadas por videoconferências, fóruns, *chats*, textos coletivos, *blogs*, portfólios e midiatecas.

Constata-se que um dos melhores fundamentos de uma aula é o poder de troca entre aluno e professor e alunos e alunos. Da mesma forma e em raciocínio invertido, o pior fundamento na relação pedagógica é o cerceamento das potencialidades comunicativas entre os envolvidos neste processo. Este cerceamento transforma protagonistas e agentes em atores ou reprodutores de falas, raciocínios alheios.

A tabela elaborada por Araújo (2008, p. 113) analisa os elementos que podem interferir na qualidade da EaD.

Tabela 4 – Características que interferem na qualidade da EaD.

Características mais desejáveis	Características menos desejáveis
Tempos flexíveis	Tempos homogêneos
Comunicação em tempo real (<i>on-line-on-line</i>)	Comunicação em tempo diferente (<i>off-line</i>)
Avaliações presenciais	Avaliações a distância e de múltipla escolha
Curso para poucos alunos	Curso para muitos alunos
Muita interação	Pouca interação
Centrado no aluno (aprendizagem)	Centrado no professor (ensino)
Cursos com múltiplas tecnologias	Cursos unitecnológicos
Uso de <i>videoconferência</i> ⁷³	Uso de <i>teleconferência</i> ⁷⁴

⁷³ “A videoconferência tem mais de um centro produtor. Podem ser vistos os alunos de uma ou várias salas. A videoconferência entre duas salas chama-se *ponto a ponto*. A videoconferência com várias salas se denomina *multiponto*” (MORAN, 2006, p. 42).

Fonte: Araújo (2008, p. 113)

Na Tabela 4 observa-se que de um lado estão as características desejáveis, as quais representam o que de mais atualizado existe hoje em matéria de mídia para a EaD, que imprimem uma qualidade significativa no processo de ensino e aprendizagem em razão do alto grau de interatividade entre os agentes do processo de ensino e aprendizagem. De outro lado estão as características menos desejáveis, as quais representam mídias mais retrógradas na EaD e que, conseqüentemente, devem interferir negativamente no processo de ensino e aprendizagem em razão da baixa ou inexistente interatividade.

3.3 A evolução da EaD e sua utilização como estratégia de expansão do ensino superior privado

É correto afirmar que o Brasil precisa de políticas consistentes de expansão da educação superior dada a centralidade do conhecimento bem como o déficit histórico que o país apresenta neste nível educacional. Mas é lamentável que determinadas políticas expansionistas implementadas nas últimas décadas continuem nos rumos atuais, como a crescente mercadorização da educação superior. Esta opção tomada pelos governos atende duplamente às orientações das agências multilaterais: tanto na escolha da modalidade EaD quanto na priorização do setor privado em detrimento do setor público.

Em acordo com Cabrito e Cerdeira, (2015, p. 262), uma das causas do comprometimento da democratização da educação superior se deve em razão de que as “[...] políticas liberais dos últimos governos que se caracterizam por um processo de desresponsabilização e de privatização constantes da “coisa pública.” Neste sentido, o aumento significativo do número de matrículas na educação superior se apresenta na aparência como democratização do acesso, mas em sua essência se caracteriza como a institucionalização de um processo privatista em um país tão marcado pelas desigualdades econômicas em área tão importante para o país.

⁷⁴A teleconferência é uma comunicação audiovisual, normalmente por satélite, que tem um centro produtor de imagem e som e muitos possíveis centros de recepção (telessalas) que permitem alguns retornos (e-mail, fax, telefone ou áudio). (Id. *ibid*).

Neste sentido, destacam-se aqui 3 (três) pontos que terão discussões mais específicas. O primeiro ponto ressalta algumas análises do movimento que a educação superior fez no sentido de sua transnacionalização, na perspectiva mercadológica sob a influência da OMC, com desdobramentos nas políticas públicas nacionais implementadas principalmente pelos governos de FHC e Lula da Silva com recorte histórico mais recente. O segundo ponto analisa as relações entre as categorias administrativas pública e privada no Brasil com a exposição de alguns dados. O terceiro ponto trata das variações numéricas entre as modalidades de ensino presencial e EaD. Certamente que em algumas dessas análises, essas quatro categorias (pública, privada, EaD e presencial) aparecerão juntas, pois se trata da discussão de várias determinações existentes nas relações entre o todo e as partes de uma totalidade estruturada chamada de expansão da educação superior no Brasil. Mas é correto afirmar que a movimentação da realidade numérica aponta para a implementação no Brasil em larga escala das orientações neoliberais anunciadas através dos organismos internacionais.

O entendimento é de que o movimento real dessas relações expressas numericamente com certeza nos revelará a essência das políticas, bem como nos conduzirá a um vislumbre do futuro. Dessa forma, pretende-se que a análise desse movimento ajude na elaboração de outros estudos.

Sobre o primeiro ponto, destaca-se Santos (2004), o qual afirma que o processo de mercadorização da universidade ocorreu em duas fases. A primeira fase, compreendida entre as décadas de 1980 e 1990, está relacionada com a expansão do mercado nacional, e a segunda fase se relaciona com a mercadorização transnacional da universidade, sendo defendida como a solução para a educação superior tanto pelo BM quanto pela OMC.

Neste sentido, ainda em acordo com Santos (2004, p. 27), os analistas financeiros anunciam na década de 1990 sobre o potencial da utilização da educação superior como um mercado excepcional, de tal forma que

As despesas mundiais com a educação ascendem a 2.000 bilhões de dólares, mais do dobro do mercado mundial do automóvel. [...] O crescimento do capital educacional tem sido exponencial e as taxas de rentabilidade são das mais altas: 1.000 libras esterlinas investidas em 1996 valeram 3.405 em 2000, ou seja, uma valorização de 240%, enormemente superior à taxa de valorização do índice geral da bolsa de Londres [...].

Esses dados evidenciam que a educação nesse novo cenário global torna-se investimento atrativo e um mercado emergente para o qual o capital deveria ser direcionado na perspectiva de sua reprodução e para a satisfação de seus interesses. É nesse contexto que a OMC entende que a educação deve ser comercializada como serviço e passa a negociar formas para a sua regulamentação.

A OMC é instituída no documento intitulado *Acordo Constitutivo da Organização Mundial do Comércio*, OMC, ou World Trade Organization – WTO, estabelecido em 15 de abril de 1994, na cidade de Marraqueche (Marrocos), que agrega também o Acordo Geral de Tarifas e Comércio, mais conhecido como GATT (*General Agreement on Tariffs and Trade*). Surge principalmente após as denominadas *Negociações Comerciais Multilaterais da Rodada Uruguai*, mais conhecida pelo nome de Rodada Uruguai ou Ronda Uruguai, a qual se estabeleceu após um longo período de negociações, desde setembro de 1986 até 1994. É também conhecido como o maior acordo comercial da história, o qual já vinha sendo gestado desde 1947. (LAMPREIA, 1995).

O Acordo Constitutivo da OMC, em seu Art. IV, afirma que a mesma seria composta por um Conselho Geral e outros três conselhos, quais sejam: Conselho para o comércio de bens, Conselho para o comércio de serviços (o qual supervisionaria o funcionamento do Acordo Geral sobre o Comércio de Serviços (ACGS), também denominado de acordo GATS (*General Agreement on Trade in Services*) e o Conselho para os aspectos dos direitos de propriedade intelectual, também conhecido como Conselho de TRIPS, (*Agreement on Trade-Related Aspects of Intellectual Property Rights*). Foi assinado por 123 países no mês de abril de 1994, mas o Acordo entrou em vigência a partir de janeiro de 1995. Assim, a essência deste Acordo é a liberalização para o capital privado mundial pelo viés da privatização, a partir do que alguns direitos universais como a saúde, educação, água potável etc. passam a ser considerados como “serviços”.

Segundo a OMC (2014, p.4), os serviços teriam um sistema de classificação composto por doze setores, os quais se subdividiriam em 160 subsetores. Vejamos a seguir os doze setores:

[...] Business services (including professional services and computer services), Communication services, Construction and related engineering services, Distribution services, Educational services, Environmental services, Financial services (including insurance and banking), Health-

related and social services, Tourism and travel-related services, Recreational, cultural and sporting services, Transport services, Other services not included elsewhere.⁷⁵

É nesse contexto que a educação é colocada como serviço na perspectiva do capital transnacional. Desta forma, a OMC produz um outro documento intitulado *Servicios de Enseñanza: Nota documental de La Secretaría*. Esse documento, como sugerido no título, se autodenomina como “Nota”. O mesmo é datado de 23 de setembro de 1998 e está dividido em quatro seções. A primeira seção trata a respeito da definição, importância econômica e estrutura de mercado dos serviços de educação. A segunda seção trata de algumas características do comércio internacional deste setor. A terceira seção mostra uma perspectiva dos compromissos contraídos na AGCS. A última seção traz outras fontes adicionais de informações sobre o setor.

Assim, em acordo com a OMC (1998, p. 1), os serviços de educação estão divididos nas quatro categorias seguintes: “[...] servicios de enseñanza primaria; servicios de enseñanza secundaria; servicios de enseñanza superior (terciaria); y servicios de enseñanza para adultos.”⁷⁶

Para a OMC, são estas as áreas de atuação, destacando-se como prioridade a educação superior. Uma das razões que colocam a educação superior em evidência é o fato de que todos os países consideram a educação primária e secundária como “[...] un derecho básico de la persona”⁷⁷. (OMC: 1998, p.4).

Nesse sentido, a educação superior deixa de ser um direito que deve ser fornecido pelo Estado e passa a ser ofertado através do mercado. Este argumento é fortalecido na Nota de número 12, pela constatação de que “En 1995, se estimó que el mercado mundial de enseñanza superior internacional se elevaba a 27.000 millones de dólares EE.UU”⁷⁸. (OMC: 1998, p. 8).

⁷⁵ “Serviços de negócio (incluindo serviços profissionais e serviços de informática), Serviços de comunicações, Serviços de construção e engenharia relacionada, Serviços de distribuição, Serviços educacionais, Serviços ambientais, Serviços financeiros (incluindo seguros e banca), Serviços relacionados com a saúde e sociais, turismo e Serviços relacionados com viagens recreativas, culturais e desportivos, Serviços de transporte e Outros serviços não incluídos noutras rubricas” (Tradução livre).

⁷⁶ “[...] servicios de educación primaria, servicios de educación secundaria, servicio de educación superior e servicio de educación de adultos” (Tradução livre).

⁷⁷ “[...] um direito básico da pessoa” (Tradução livre).

⁷⁸ “Em 1995, estimava-se que o mercado global de ensino superior internacional ascendeu a 27.000 milhões de dólares norte americanos” (Tradução livre).

Em nota de rodapé na mesma página a OMC adiciona a informação de que em “[...] 1994, había matriculados en centros docentes australianos unos 70.000 estudiantes extranjeros, lo que suponía una inyección de 2.000 millones de dólares australianos a la economía del país.”⁷⁹ (OMC, 1998, p. 8).

Nessa lógica, em acordo com a OMC (1998), os Estados Unidos lideravam mundialmente como exportador de educação superior, seguido pela França, Alemanha e Reino Unido. A OMC usa os termos “exportar” e “importar” educação superior, o que demonstra que no entendimento da organização a educação passa a ser vista como um “serviço” e reflete o tipo de relação que o capitalismo e suas agências conservam em relação a todas as coisas que são capazes de gerar lucro.

Assim, em relação aos Estados Unidos, em 1996 a exportação de educação atingiu o patamar de “[...] 7.000 millones de dólares EE.UU, lo que convierte a la educación superior en el quinto sector de exportación de servicios del país por orden de importancia. [...]” (OMC, 1998, p. 8).

Uma análise de Mancebo, Bittar e Chaves (2012, p. 13 e 14) sobre as relações de educação superior, mercantilização e tecnologia afirma que realmente existe uma

[...] utilização da ciência pelo processo de produção econômica, desde que subordinada aos interesses mercantis e a crescente valorização das atividades de ciência, tecnologia e formação em nível superior ocorridas nos países que comportam algum tipo de industrialização. Assim, em todo o mundo, as instituições de Educação Superior foram visceralmente atravessadas por esses processos, pelas mudanças ocorridas na esfera do trabalho e pelas novas demandas que se fizeram presentes para a produção científica, tecnológica e para a expansão da formação em nível superior.

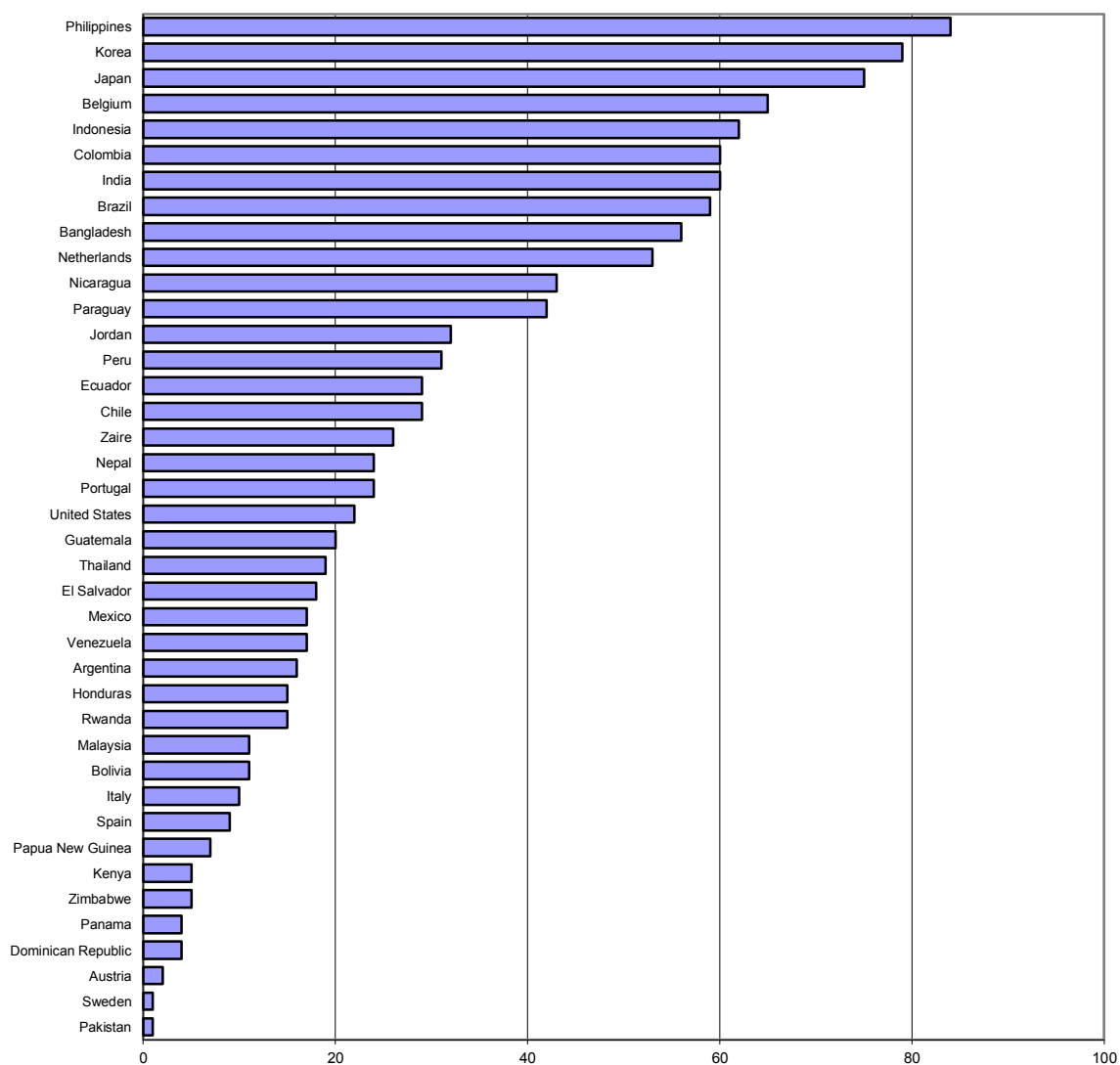
Em acordo com as autoras, há um interesse cada vez mais expressivo do capital nacional e internacional com especificidade para o Ensino Superior na medida em que o mesmo se apresenta como fonte de lucro exponencial e possibilidade de satisfazer o capital em sua multiplicação. Nesse sentido, em acordo com as autoras, a OMC, no ano de 1999, definiu

[...] a educação como um dos serviços a ser regulamentado pelo Acordo Geral de Comércio de Serviços (AGCS), ou *General Agreement on Trade in Services (Gats)*, [...] lançando a partir daí negociações, em forte pressão, para a liberação dos serviços educativos, particularmente os de nível superior. (MANCEBO, BITTAR e CHAVES, 2012, p. 13-14).

⁷⁹ “[...] 1994, estavam matriculados em escolas australianas cerca de 70.000 estudantes estrangeiros, o que significou uma injeção de 2.000 milhões de dólares australianos para a economia do país” (Tradução livre).

Sobre isso, a UNESCO (2000, p. 30) disponibiliza um gráfico, o qual nos fornece uma visão do grau de privatização na educação superior no planeta.

Gráfico 3 – Porcentagem da matrícula privada na educação superior.⁸⁰



Fonte: UNESCO (2000, p. 30).

⁸⁰Note: In Japan and the few western European countries that have a high proportion of enrolments in private institutions (for example Belgium and the Netherlands), higher education continues to be almost entirely financed by the state, which subsidizes both public and private higher education institutions. Source: World Bank, Higher Education: The Lessons of Experience. The World Bank, 1994. (UNESCO, 2000, p. 30). Nota: No Japão e em poucos países da Europa Ocidental, os quais têm uma alta proporção de matrículas em instituições privadas (por exemplo, Bélgica e os Países Baixos), a educação superior continua sendo financiada pelo Estado quase em sua totalidade. O Estado subsidia tanto as instituições públicas quanto as instituições privadas de educação superior. (Tradução livre).

Em acordo com o Gráfico 3, o país que mais possuía educação superior privada era as Filipinas, com um índice acima de 80% de privatização. Logo em seguida vêm a Coreia, o Japão, a Bélgica, a Indonésia, a Colômbia, a Índia e o Brasil, em oitava colocação. Mas na nota de rodapé existe o esclarecimento de que alguns desses países, como no Japão e na Bélgica, o Estado subsidia a totalidade das instituições de educação superior, tanto as públicas quanto as privadas. Essa é uma questão mais complexa e que terá uma análise mais detalhada adiante. Além disso, chama-nos a atenção o fato de que, em muitos países, o setor privado de educação superior tem o Estado como seu maior provedor financeiro – o que deve trazer mais garantias às instituições privadas, tornando esse mercado de educação superior cada vez mais atrativo.

A esse respeito, Gamboa (2001, p. 82), discorrendo sobre a elitização da educação para os mais ricos, afirma que “Na América Latina, cinco de cada cem pessoas, na faixa etária de 18 a 24 anos, estão no ensino superior e, desses, 75% se formam em instituições de ensino superior (IES) particulares.”

Esses documentos da OMC, bem como os dados, ajudam na constatação do quanto a educação superior foi se constituindo em mercado para o grande capital. Em acordo com Silva Junior e Sguissardi (2001, p. 102), neste processo

[...] a expansão do capital na sociedade, em suas diversas atividades, produz uma tendência de saturação e uma consequente queda da taxa geral de lucros, obrigando o movimento de expansão a redirecionar-se para outros espaços nos quais a saturação ainda não se deu.

Constatam-se as ações claras relacionadas ao incentivo do Estado no direcionamento da mercadorização da educação superior, bem como a consequente disputa pelo financiamento público por parte do setor privado, tendo como uma de suas estratégias o estabelecimento de parcerias.

Nesse sentido, os governos de Fernando Henrique Cardoso (1995-2002) e Luís Inácio Lula da Silva (2003-2010) foram alvos de incessantes investidas por parte do setor privado, o qual enxerga grandes possibilidades de auferir lucro e de encontrar no Estado a solução para as constantes crises de acumulação que o referido setor vinha enfrentando no Brasil. Sobre isso, Silva Junior e Sguissardi (2001, p. 19) afirmam que faz parte de “[...] um movimento mais amplo de mudanças na economia (base produtiva) e na reconfiguração do Estado [...]”

Esse novo contexto nacional se mostra propício por vários elementos, dentre os quais podem ser citadas a necessidade premente de o Brasil expandir sua educação superior, as novas possibilidades de ter o Estado como financiador da educação superior privada advindas das reformas do Estado, além da abertura do país para o capital transnacional através da inserção da educação como serviço pela OMC.

Assim, a expansão da educação superior no Brasil pós-LDB ocorre pela imbricação ou superposição do setor privado em detrimento do setor público nesse processo híbrido mas altamente tendencioso ou direcionado para a utilização de financiamento do Estado como meio para a satisfação dos interesses do capital, confirmando a tese de Harvey (2008) de que o Estado é utilizado para a redistribuição das riquezas.

Nesse sentido, mesmo que seja observado crescimento nos investimentos na educação superior pública, como ocorreu no governo Lula da Silva, concomitantemente se constata um crescimento das matrículas nas instituições privadas maior do que ocorreu na rede pública, com um agravante que é o investimento público no setor privado pela implementação do Fundo de Financiamento Estudantil (FIES)⁸¹ ou do Programa Universidade para Todos (PROUNI).⁸²

Sobre este processo, Santos (2004, p. 25) afirma que

[...] com a transformação da universidade num serviço a quem tem acesso, não por via da cidadania, mas por via do consumo e, portanto, mediante pagamento, o direito à educação sofreu uma erosão radical. A eliminação da gratuidade do ensino universitário e a substituição de bolsas de estudo por empréstimos foram os instrumentos de transformação dos estudantes de cidadãos em consumidores.

Essa transformação evidenciada pelo autor constata o quanto as orientações das agências multilaterais foram atendidas pelo governo brasileiro nas últimas décadas, implantando assim várias formas de privatização da educação

⁸¹O FIES é um “[...] programa do Ministério da Educação destinado a financiar a graduação na educação superior de estudantes matriculados em cursos superiores não gratuitos na forma da Lei nº 10.260/2001.” Disponível em: <<http://sisfiesportal.mec.gov.br/fies.html>>. Acesso em: 12 jan. 2016.

⁸²“O Programa Universidade para Todos (PROUNI) tem como finalidade a concessão de bolsas de estudo integrais e parciais em cursos de graduação e sequenciais de formação específica, em instituições de ensino superior privadas. Criado pelo Governo Federal em 2004 e institucionalizado pela Lei nº 11.096, de 13 de janeiro de 2005, oferece, em contrapartida, isenção de tributos àquelas instituições que aderem ao Programa”. Disponível em: <<http://prouniportal.mec.gov.br/o-programa>>. Acesso em: 15 out. 2016.

superior brasileira. Uma das estratégias encontradas pelo governo brasileiro foi a criação de programas que permitiram o financiamento do setor privado por meio da concessão de bolsas. Alguns programas merecem destaque como o FIES e o PROUNI. Esses programas contribuíram significativamente para a expansão da educação superior.

O FIES foi criado em 2001, ainda no governo de FHC, em acordo com a Lei nº 10.260/2001, a qual Dispõe sobre o Fundo de Financiamento ao Estudante do Ensino Superior e dá outras providências. Em acordo com a Lei, em seu Art. 1º, o Fundo é “[...] destinado à concessão de financiamento a estudantes regularmente matriculados em cursos superiores não gratuitos e com avaliação positiva nos processos conduzidos pelo Ministério da Educação [...].” Essa avaliação positiva faz referência à obtenção de conceito maior ou igual a 3 (três) no Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (SINAES). Mas, dentre algumas características do FIES, destaca-se que os estudantes de EaD não podem ser financiados pelo mesmo.

Por sua vez, o PROUNI consta da Lei nº 11.096, de 13 de janeiro de 2005, a qual 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. Já em seu Art. 1º, fica dito que 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 cursos de graduação e sequenciais de formação específica, em instituições privadas de ensino superior, com ou sem fins lucrativos.

Diferentemente do FIES, o PROUNI concede bolsa parcial ou integral aos estudantes de EaD, mas para isso é necessário o cumprimento de alguns requisitos, como por exemplo o candidato à bolsa ainda não possuir diploma superior, ter feito o Exame Nacional do Ensino Médio – ENEM no ano anterior e ter conseguido 450 pontos no mínimo, além de não ter zerado na redação, renda bruta familiar mensal de até um salário mínimo por pessoa, caso queira bolsa integral, dentre outros requisitos.

Destaca-se que no histórico deste processo de assenhoramento do Estado por entes privados consta o seguinte no documento Governo de Transição FHC- LULA (2003, p. 20):

Na educação, os problemas divulgados se restringem ao segmento superior por ser considerado uma “bomba no colo do governo”. Dois terços das vagas nesse nível são de instituições privadas, registrando-se uma inadimplência de 35% no setor. [...] somado a isso, existiam reivindicações para a ampliação do número de alunos atendidos nos programas de financiamento de 200 mil para 500 mil.

Ora, algumas questões merecem destaque nas afirmações do documento acima. Para ajuda nas análises desses destaques, recorre-se a uma reportagem da época veiculada pela Folha de São Paulo, assinada por Armando Pereira Filho, de 16 de dezembro de 2002, intitulada PT sugere pacto para viabilizar a educação. A reportagem, ao falar sobre a educação superior no período de transição do Governo FHC para o Governo Lula da Silva, explica sobre os *Riscos do sistema*. Na ocasião, a *Folha de São Paulo* colhe o depoimento de Newton Lima Neto, então coordenador da área da educação na equipe de transição do PT, além de prefeito de São Carlos (SP) e responsável pelo programa petista de educação. Nesse sentido, Lima Neto diz que o sistema privado de educação superior estava reclamando de concorrência predatória em razão de que havia “[...] uma série de estabelecimentos que estão fazendo “dumping”, cobrando mensalidades muito abaixo da média.”

A reportagem colhe o depoimento de Rodrigues, do Sindicato das Mantenedoras de Ensino Superior no Estado de São Paulo (SEMESP), o qual afirmava que “[...] se não houver mais financiamento, o setor deve passar por fusões.” Na mesma reportagem, Heitor Pinto Filho, que ocupava a presidência da Associação Nacional das Universidades Particulares – ANUP, afirmava que a “[...] expectativa número um é a regulamentação muito clara sobre como vamos abrir faculdades, centros universitários e universidades. Qual a regra do jogo? Ela não existe hoje.”

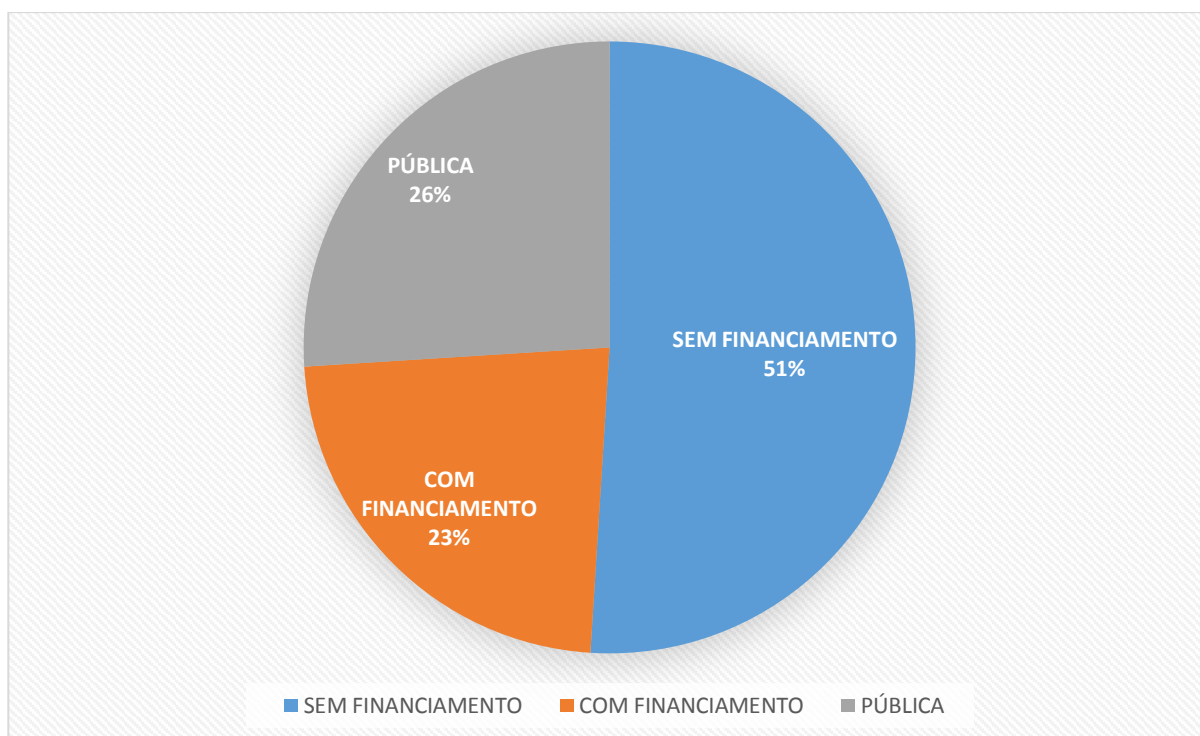
Ainda em acordo com a Folha de São Paulo, do total de vagas na educação superior, dois terços são de instituições privadas - “[...] dos 2,7 milhões de alunos na graduação, 1,8 milhão está no ensino pago e 887 mil estão em instituições públicas. A inadimplência chega a 35% nos casos mais graves, quando deveria ser no máximo de 7%, segundo Heitor Pinto, da Anup”.

Alguns destaques devem ser dados em relação ao acima exposto. O primeiro destaque está na reivindicação do aumento do número de alunos atendidos por financiamentos na educação superior. Em acordo com a Folha de São Paulo, essa reivindicação deveria partir do representante das instituições privadas, mas aparece enfaticamente na liderança estudantil, Christian Lindenberg, então diretor de Relações Internacionais da União Nacional de Estudantes – UNE. Entende-se que historicamente a representação estudantil de vanguarda reivindicava universidade pública, gratuita e de qualidade. Certamente que há muitas universidades privadas que têm uma educação de qualidade, mas a parte considerável da educação superior privada está mais voltada para o ensino em razão de que a pesquisa e a extensão encarecem o processo – o que seria caminhar na contramão da prática de muitas instituições privadas em razão de que as mesmas visam ao lucro e a concorrência é muitas vezes desleal com formação de oligopólios e prática de “dumping”, como advertia acima Lima Neto.

A segunda observação diz respeito ao número de financiamentos, posto que, em acordo com a Folha de São Paulo, de um total de 2,7 milhões de estudantes na educação superior, havia 200 mil financiamentos (7,4%), mas reivindicava-se um acréscimo para 500 mil financiamentos (18,51%). Essa reivindicação por mais financiamento da educação superior feita em 2002 foi atendida amplamente ao logo do tempo pelo governo. Em acordo com o INEP (2013, p. 62), havia no ano de 2011 um percentual de 21,7% de financiamento nesse nível de educação (que na realidade eram 23,1%).

Em acordo como INEP (2013, p. 62), de um total de 6.739.689 estudantes matriculados, 1.559.088 possuíam algum tipo de financiamento, enquanto havia 1.773.315 matrículas em instituições públicas e 3.407.286 estudantes sem nenhum tipo de financiamento.

Gráfico 4 – Financiamentos da educação superior 2011.



Fonte: Censo da Educação Superior INEP (2015a). Autoria de Araújo, Nataniel, 2016.

Os dados acima conduzem à terceira constatação, de que o Estado é o maior “patrocinador/cliente” do setor privado – isso demonstra que, do ponto de vista quantitativo, quem evitou o colapso no setor privado foi o Estado, na medida em que se tornou tanto financiador dos estudantes quanto fonte geradora de lucro ao setor privado.

Esses dados por si sós já demonstram que o Estado sustenta o setor privado de educação superior no Brasil, sendo fonte de lucro na condição de maior “cliente” desse segmento. Essa prática põe o Estado como financiador, o qual foi colocado a serviço do capital nacional e transnacional na medida em que promove as regulamentações e ainda abre os cofres públicos para proteger o segmento da educação superior privada.

Defende-se aqui que o Estado possui uma rede pública de educação superior e que deveria gastar o orçamento público em instituições públicas.

Segundo dados da Sinopse do Censo da Educação Superior de 2014⁸³, enquanto as universidades públicas cresceram 1,5% em suas matrículas, as instituições privadas cresceram 9,2%. Este crescimento pode ser explicado pela facilidade maior de os estudantes se inscreverem no FIES, sendo que o governo liberou 730 mil novos financiamentos, perfazendo em 2014 um total de 1,9 milhão de contratos financiados, o que significa cerca de um terço de graduação presencial em instituições privadas contando com o FIES.

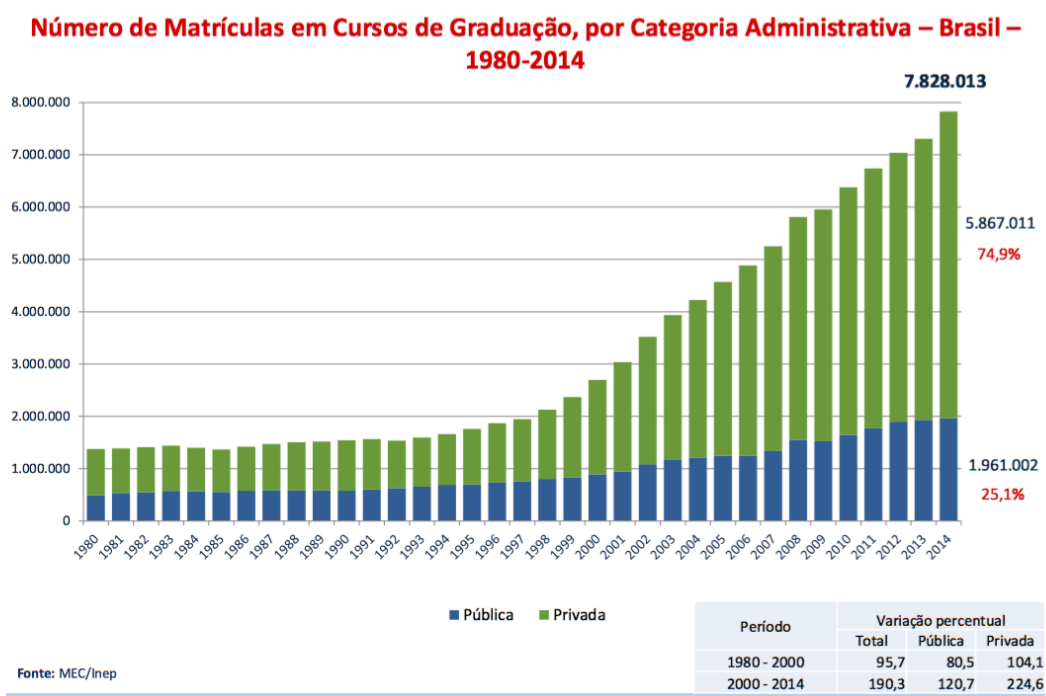
A quarta constatação diz respeito à inércia do Estado em promover as devidas regulações no tempo adequado, principalmente na educação superior pela modalidade EaD. A demora do Estado em regulamentar refletiu diretamente na qualidade da prestação dos serviços educacionais de educação superior, no abandono da população à concorrência desenfreada, na penalização do usuário dos serviços, nos benefícios para o capital objetivado, possibilitando assim a sua ampliação e facilitando o surgimento de experiências educacionais as quais são fonte de renda certa para os proponentes de determinadas políticas educacionais.

A quinta constatação está relacionada ao fato de que as altas cifras gastas pelo Estado em financiamento no setor privado não evitaram a existência de “dumping” ou formação de oligopólios. Ocorreu exatamente o contrário, posto que as altas cifras investidas em financiamento do ensino superior resultaram mesmo em chamar a atenção dos grandes investidores.

Alguns dados estatísticos permitem analisar como se configuram as relações entre as categorias administrativas pública e privada da educação superior no Brasil. Em acordo com INEP (2015b), pode-se fazer a análise de uma série histórica de 1980 a 2014, na qual se tem mais clareza do quanto cresceu o setor privado em detrimento do público neste período, no que se refere ao número de matrículas.

⁸³ Disponível em: <<http://portal.inep.gov.br/superior-censosuperior-sinopse>>. Acesso em: 16 set. 2016.

Gráfico 5 – Número de matrícula em cursos de graduação, por categoria administrativa – Brasil – 1980 – 2014.



Fonte: Censo da Educação Superior INEP (2015a).

Assim, em acordo com INEP (2015b), em 1980 existiam 1.377.286 matriculados, sendo 492.232 (35,7%) no setor público e 885.054 (64,3%) estudantes no setor privado. Considerando-se que a população brasileira em 1980 era de 119.002.706 pessoas, conclui-se que apenas 1,56 % da população brasileira estava matriculada na educação superior.

Em 2014 havia 7.828.013 matriculados, sendo 1.961.002 (25,1%) no setor público e 5.867.011 (74,9%) no setor privado. Considerando-se que, em acordo com o IBGE, a população brasileira em 2014⁸⁴ era de 202.768.562 habitantes, conclui-se que apenas 3,86% da população está matriculada na educação superior.

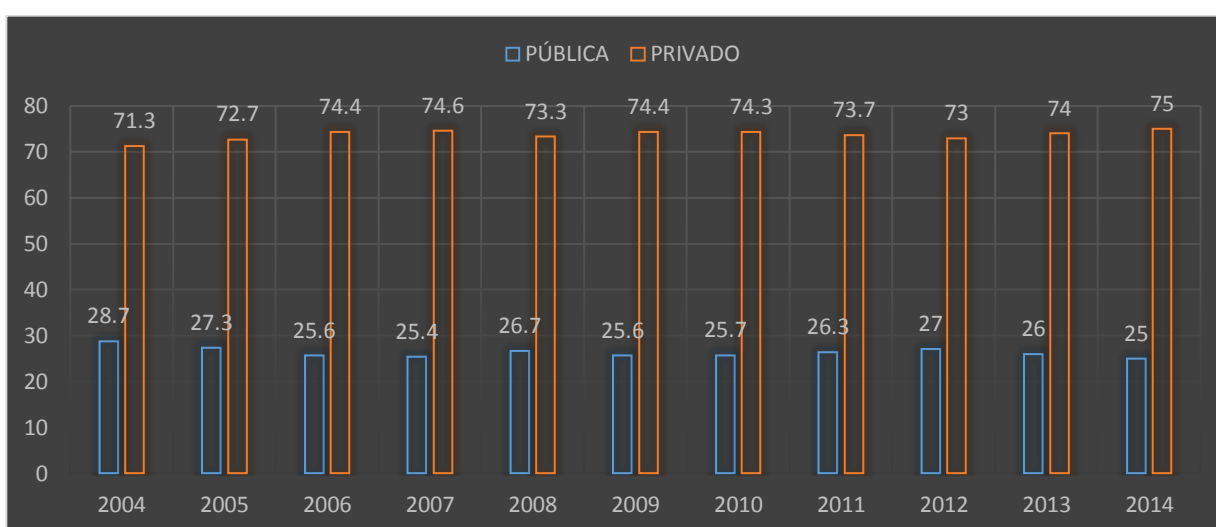
A análise da série histórica (1980 a 2014) permite observar uma diminuição das matrículas na categoria administrativa pública em 10,6% em comparação com o aumento da categoria administrativa privada. Constata-se também um aumento de percentual da população geral em termos de matrículas da ordem de 2,3%. Neste sentido, constata-se que a elevação das matrículas na

⁸⁴ Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/censohistorico/1940_1996.shtm>. Acesso em: 26 set. 2016.

educação superior está mais relacionada com as matrículas no setor privado, o que se caracteriza como mercadorização deste nível de educação.

O Gráfico 6 abaixo permite analisar com mais detalhe a variação do crescimento da educação superior no período compreendido entre 2004 e 2014, tomando como referência as categorias administrativas pública e privada.

Gráfico 6 – Evolução das matrículas na educação superior por rede administrativa no período de 2004 a 2014)



Fonte: Censo da Educação Superior INEP (2015a). Autoria de Araújo, Nataniel, 2016.

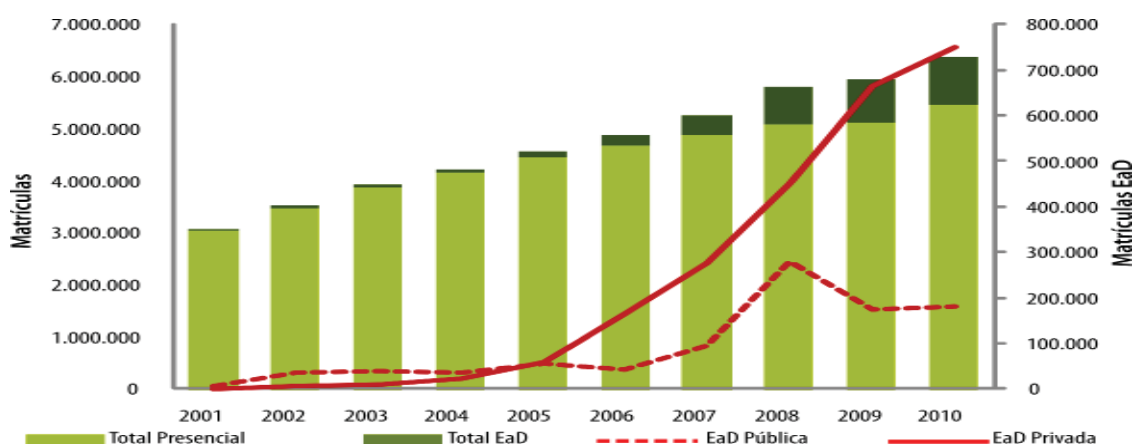
A série histórica acima possibilita uma comparação mais específica entre a variação de crescimento dos setores público e privado. Considerando o ano de 2004, registra-se que o setor público detinha 28,7% das matrículas e o setor privado 71,3%. Essa proporção de matrículas vai se reduzindo ano a ano até 2007 quando se chega a um percentual de 25,4% no setor público e um aumento para 74,6% no setor privado, ou seja, o setor privado cresceu 3,3%.

A partir dos anos 2008 se inicia um pequeno crescimento no setor público, o que pode ser associado com os programas implementados pelo governo federal como o REUNI. Destaca-se também neste ano de 2008 a grande quantidade de matrículas da UNITINS na EaD, a qual constava como universidade pública estadual para efeito de senso pelo INEP. Observa-se que em 2008 o estado do Tocantins detinha 205.244 estudantes matriculados, o que correspondia a 28,2% do

total de todo o país na modalidade EaD (esses dados estão mais detalhados no capítulo 4.3). Pelo gráfico acima, constata-se um crescimento considerável no setor público em 2008 na ordem de 1,3%, seguido de uma queda de 1,1% em 2009. Esse fenômeno está relacionado com a parceria EADCON/UNITINS, e foi explicada pelo INEP (2012, p. 39), onde está afirmado que “Em relação à categoria estadual, vale esclarecer que o aumento discrepante observado no ano de 2008, seguido de queda em 2009, deve-se predominantemente a um caso particular de descredenciamento de cursos a distância.” Este esclarecimento é seguido pela nota de rodapé nº 5, a qual afirma que “Conforme Portaria nº 44, de 18 de agosto de 2009, a Universidade do Tocantins foi descredenciada para a oferta de cursos superiores na modalidade a distância.”

Esse fenômeno ainda é mostrado mais claramente pelo INEP (2012, p. 42) no gráfico seguinte:

Gráfico 7 – Evolução do número de matrículas de graduação por modalidade de ensino e do número de matrículas a distância públicas e privadas – Brasil – 2011 - 2010



Fonte: Censo da Educação Superior (INEP, 2012, p. 42)

Observa-se acima a subida em 2008 das matrículas na EaD pública, seguida de queda em 2009, o que reflete a situação envolvendo a parceria EADCON/UNITINS. Sobre isto, o INEP (2012, p. 42) afirma que “Pode-se observar uma significativa expansão das matrículas a distância no período de 2005 a 2009,

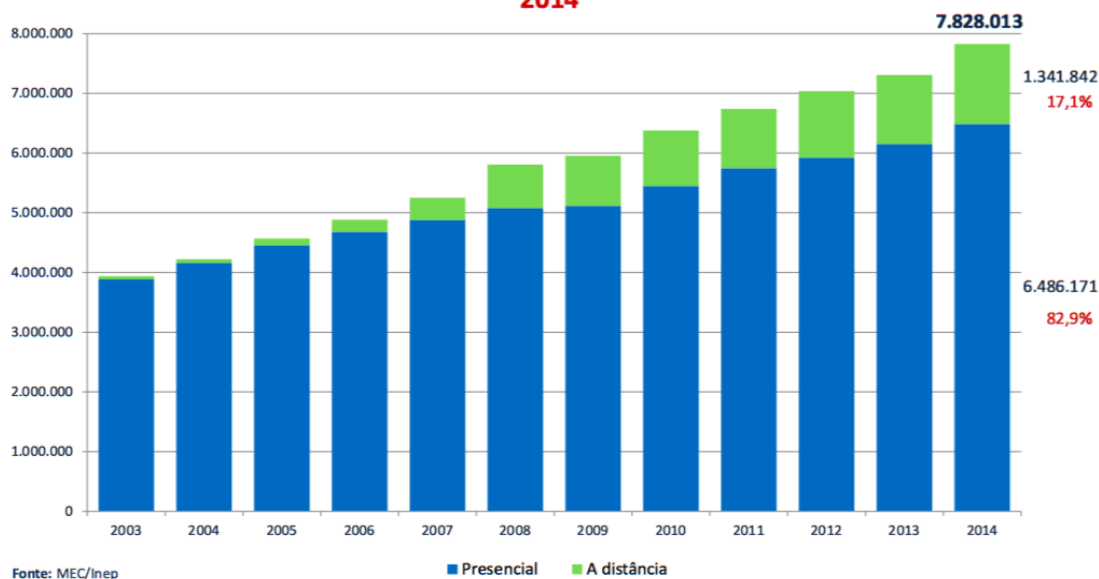
com ritmo ligeiramente inferior em 2010.” Destaca-se que é exatamente neste período que a parceria EADCON/UNITINS expande suas matrículas a partir do Tocantins para todo o Brasil, inclusive essas matrículas eram contabilizadas pelo INEP na categoria administrativa pública porque a UNITINS foi credenciada junto ao MEC como pública, apesar de que cobrava mensalidade dos estudantes.

A partir de 2011 constata-se um crescimento, embora muito tímido, não chegando a 1%, que vai até o ano de 2012, quando se registra novamente uma retração do setor público e o fim do Programa de Reestruturação das Universidades Federais (REUNI). Dessa forma, constata-se o crescimento do setor privado nos 2 (dois) últimos anos na ordem de 1% ao ano, principalmente pelo aumento de financiamento por parte do governo federal. Esta análise remete ao entendimento de que o governo federal tem sido o maior indutor do crescimento da educação superior pelo setor privado – o que na visão de Santos (2004) é inclusão pela via do mercado e não da cidadania.

Um outro ponto que merece ser destacado envolve as variações estatísticas entre as modalidades de ensino presencial e a distância, considerando as categorias administrativas pública e privada.

Gráfico 8 – Número de matrículas por modalidade de ensino – Brasil – 2003 – 2014.

Número de Matrículas em Cursos de Graduação, por Modalidade de Ensino – Brasil – 2003-2014



Fonte: Censo da Educação Superior INEP (2015a).

O Gráfico 8 acima permite observar o crescimento das matrículas da educação superior no Brasil no que se refere à modalidade presencial e a distância. Considerando o período da série histórica (2003 a 2014), é possível constatar que em 2003 havia um total de 3.936.933 estudantes, sendo que a modalidade presencial possuía 3.887.022 (98,7%) matriculados, enquanto a modalidade EaD possuía 49.911 (1,3%). No ano de 2014 pode-se observar que as matrículas chegam a um total de 7.828.013, distribuídas da seguinte forma: 1.341.482 (17,1%) na modalidade a distância e 6.486.171 na modalidade presencial, correspondendo a 82,9% do total de matrículas, o que demonstra um crescimento de 15,8% nas matrículas pela modalidade EaD em detrimento da modalidade presencial.

Constata-se que as matrículas na educação superior EaD continuam crescendo em relação às matrículas da modalidade presencial. Se em 2013 elas representavam 15,8% do total das matrículas, em 2014 elas aumentaram para 17,1%, sendo que o presencial diminuiu de 84,2% para 82,9%.

Essa constatação mostra que gradativamente a modalidade de educação a distância foi assumindo prioridade estratégica nos programas governamentais induzida pelas diretrizes dos organismos internacionais. Um outro fator que tem contribuído para esse crescimento é a evolução das tecnologias da comunicação e da informação, que têm possibilitado a flexibilização em relação aos horários e a inexistência de barreiras geográficas.

Fazendo-se um apanhado numérico exato do crescimento de cada modalidade na série histórica compreendida entre os anos de 2003 e 2014, poder-se-á ter a dimensão exata do crescimento das modalidades em relação a si próprias. Desta forma, em acordo com o INEP (2012, p. 68), constata-se que a modalidade EaD contabilizava 49.411 estudantes matriculados. Na Sinopse do Censo da Educação Superior 2014⁸⁵, a quantidade de estudantes matriculados na EaD chegou a 1.341.842 estudantes, portanto, pode-se concluir seguramente que nesta série histórica a modalidade EaD cresceu 2.715% em relação a si mesma.

Fazendo-se o mesmo procedimento em relação à modalidade presencial, constata-se em 2003 a existência de 3.936.933 estudantes e em 2014 um total de

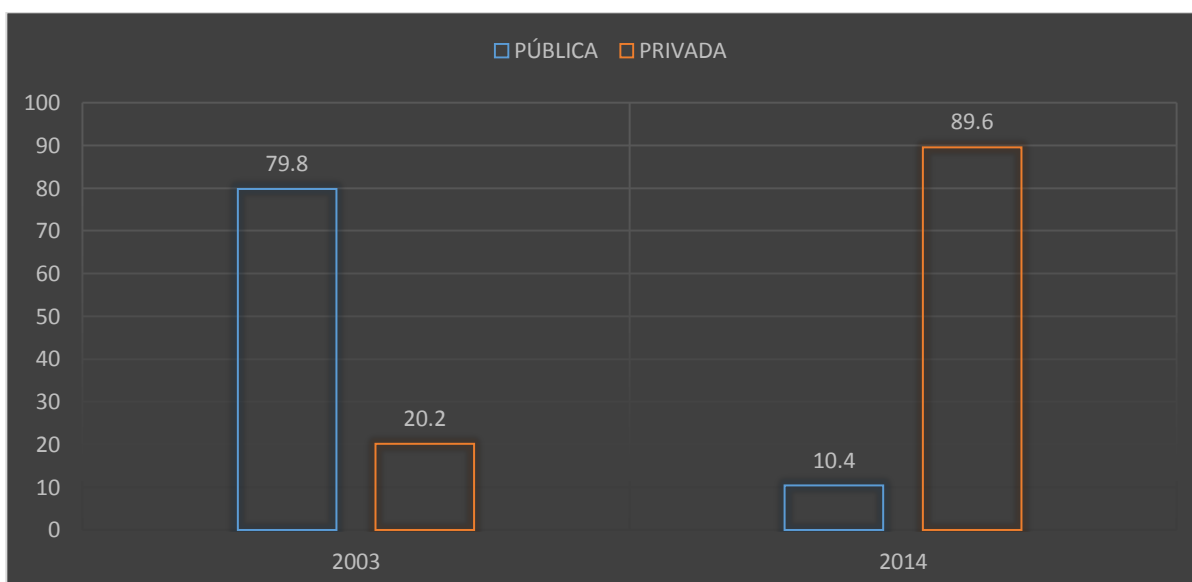
⁸⁵Disponível em: <<http://portal.inep.gov.br/superior-censosuperior-sinopse>>.

6.486.171 estudantes, portanto apresentando crescimento de 64,7% neste período de 2003 a 2014.

Fica constatado como a modalidade EaD foi utilizada como a estratégia de expansão neste período, posto que quando se calcula o crescimento de uma modalidade em relação à outra, verifica-se que a EaD apresentou crescimento de 38,5 vezes maior do que a modalidade presencial.

Outra comparação que deve ser feita está relacionada com as categorias pública e privada na EaD, o que pode ser constatado no gráfico a seguir.

Gráfico 9 – Crescimento comparativo da modalidade EaD nas redes pública e privada (2003 – 2014).



Fonte: INEP (2015a). Autoria de Araújo, Nataniel, 2016.

Comparando-se agora a variação do crescimento entre as categorias administrativas pública e privada na modalidade EaD, constata-se que, em acordo com a Sinopse do Censo da Educação Superior 2014⁸⁶, havia em 2003 na modalidade EaD um total de 49.911 estudantes matriculados. Deste total, a categoria administrativa pública possuía 39.804 (79,8%) e a privada totalizava 10.107 (20,2%). (INEP, 2014, p. 119)

⁸⁶ Disponível em: <http://portal.inep.gov.br/superior-censosuperior-sinopse>. Capturado em: 18 Out. 2016.

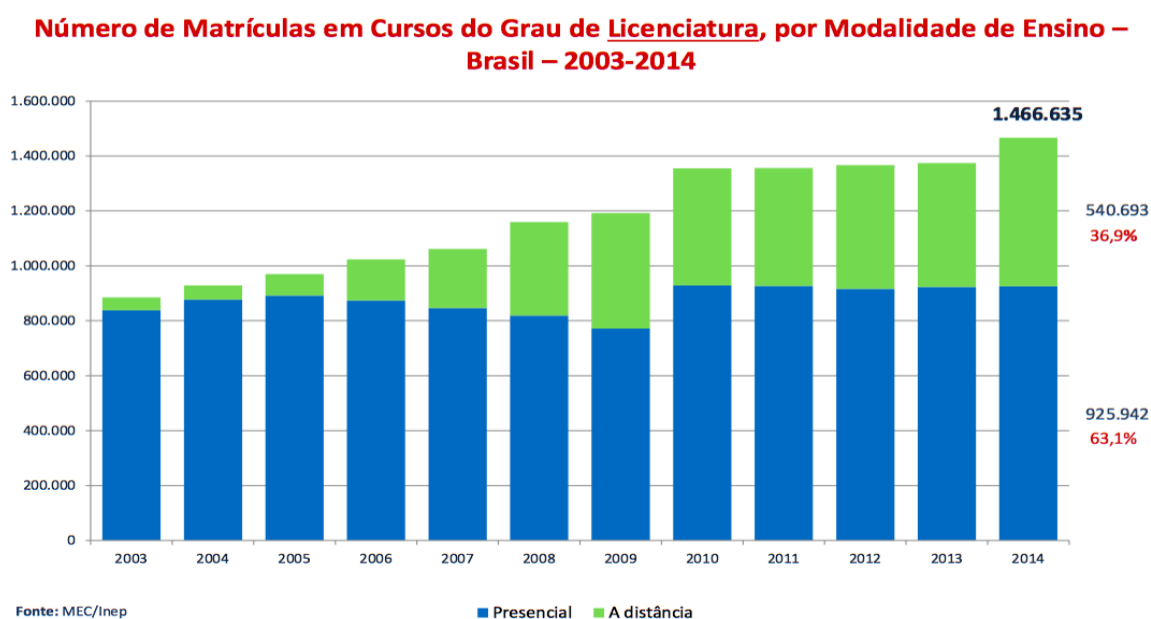
No ano de 2014, a modalidade EaD contabilizou um total de 1.341.842 estudantes matriculados, sendo que a EaD pública totalizou 139.373 (10,4%) estudantes matriculados, enquanto a EaD privada chegou a 1.202.469 (89,6%) matrículas. (INEP, 2015a).

Considerando-se a variação de cada categoria administrativa (pública ou privada) na modalidade EaD em relação a si própria, constata-se pelos dados que a EaD na categoria administrativa pública cresceu 250%, enquanto a EaD na categoria administrativa privada cresceu 11.797% entre os anos de 2003 e 2014.

Um dos fatores que motivou esse aumento das matrículas se relaciona com o financiamento que o estudante pode obter através do PROUNI. Em acordo com o MEC⁸⁷, o número de bolsas vem crescendo, sendo que em 2014 foram ofertadas 191.625 bolsas. A oferta em 2015 é de 213.113, sendo 135.616 integrais e 77.497 bolsas parciais, aumentando assim 21.488 bolsas em relação ao ano de 2014.

Este crescimento das matrículas através da EaD tem relação direta com o aumento da procura por licenciaturas. O Gráfico 10 abaixo mostra esta relação. (INEP, 2015a).

Gráfico 10 – Número de matrículas em cursos do grau de licenciatura, por modalidade de ensino – Brasil – 2003 -2014.



Fonte: Censo da Educação Superior INEP (2015a).

⁸⁷Disponível em: <http://siteprouni.mec.gov.br/index.php>. Capturado em: 18 Out. 2016

Em acordo com o Gráfico 10, pode-se perceber o crescimento das matrículas nas licenciaturas na modalidade EaD, o qual só vem crescendo e apresenta atualmente um percentual na ordem de 36,9% do total das matrículas na EaD. Este fato leva à conclusão de que as licenciaturas se constituem em um dos maiores impulsos para o crescimento das graduações para a modalidade EaD. Observa-se que o crescimento mais intenso dá a partir de 2007, sendo que alguns fatores podem estar relacionados com este fenômeno, dentre eles a criação da Universidade Aberta do Brasil (UAB), a qual foi instituída pelo Decreto nº 5.800, de 8 de junho de 2006, segundo o qual (Art. 1º), a UAB está “[...] voltada para o desenvolvimento da modalidade de educação a distância, com a finalidade de expandir e interiorizar a oferta de cursos e programas de educação superior no país.” A criação da UAB se relaciona também com o Plano Nacional de Educação (PNE), aprovado pela Lei nº 10.172/2001 e com o alcance de metas relacionadas às licenciaturas e à formação inicial e continuada de professores da educação básica. Uma das explicações para o crescimento das licenciaturas em EaD pode estar relacionada ao fato de que esses cursos são de baixo investimento em relação a outros cursos, o que permite que essa expansão se dê sem que as instituições tenham que despender muitos recursos para a sua implantação.

Esse movimento ascendente das licenciaturas na EaD não se confirma com a variação numérica das licenciaturas na modalidade presencial. A esse respeito, o INEP (2015, p. 19) afirma que, apesar do crescimento numérico dos cursos no bacharelado e no tecnológico, “[...] a licenciatura apresentou um comportamento instável, sendo que em 2011 e em 2013 houve redução do número desses cursos em relação ao ano anterior de 0,1% e 3,3%, respectivamente [...].” Esta movimentação no número dos cursos reflete a procura cada vez menor pela licenciatura.

Ainda em acordo com INEP (2015, p. 29), “Entre 2010 e 2013, a taxa de crescimento nos cursos de bacharelado foi de 29,7%, nos cursos de licenciatura observou-se uma taxa de 3,7% e nos cursos tecnológicos a taxa de crescimento ficou em 36,6%.”

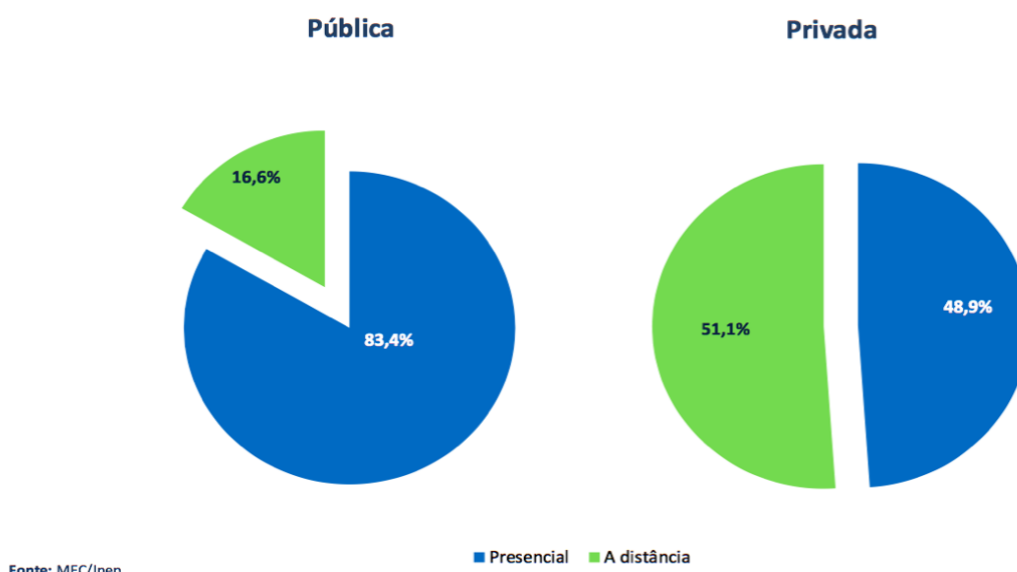
Com isso, constata-se que o bacharelado apresenta crescimento 8 (oito) vezes maior e o tecnológico apresenta crescimento 10 (dez) vezes maior do que nas licenciaturas. Essa análise sobre as licenciaturas serve para chamar a atenção para

o fato de que a EaD tem sido a estratégia de formação de profissionais da educação, sendo que em 2013, pela primeira vez, o número de matriculados no grau acadêmico tecnológico ultrapassou o das licenciaturas, alcançando respectivamente 521.766 e 469.237 matriculados. Esses números apontam para a diminuição da procura pelos cursos de licenciatura, sendo que vários fatores têm contribuído para essas ocorrências, as quais estão relacionadas em grande parte com a desvalorização da carreira docente em vários sentidos.

Outra questão que merece destaque é o percentual das matrículas em licenciatura que estão no setor privado. O gráfico abaixo nos dá essa clareza.

Gráfico 11 – Distribuição do número de matrículas em cursos de licenciatura, por modalidade de ensino, segundo a categoria administrativa – Brasil – 2014.

Distribuição do Número de Matrículas em Cursos de Licenciatura, por Modalidade de Ensino, segundo a Categoria Administrativa – Brasil – 2014



Fonte: Censo da Educação Superior INEP (2015a).

Na rede pública registra-se que 83,4% das matrículas nas licenciaturas são realizadas na modalidade presencial e apenas 16,6% na modalidade a distância. No entanto, essa é uma tendência que pode crescer, tendo em vista as medidas de corte de recursos que vêm sendo implementadas pelo governo federal. Por outro lado, as universidades públicas já contam com uma estrutura de Ead em

fase de consolidação patrocinada pelo MEC pelas políticas de indução que foram realizadas nos últimos anos, como a criação da UAB.

Os dados acima constata também que a EaD privada tem sido a grande opção das licenciaturas, com um total de 51,1% dos estudantes ali matriculados, e com apenas 48,9% na modalidade presencial. Esses dados merecem atenção em razão de que refletem a política educacional destinada à formação de professores(as), a qual está entregue à modalidade EaD e ao setor privado, o que também reflete o contexto atual relacionado à (des)valorização da profissão docente.

Pelas análises realizadas no capítulo, pode-se inferir que houve uma grande expansão na educação brasileira e que a modalidade de educação a distância tem contribuído significativamente para essa expansão. Concorda-se que, apesar dos crescentes investimentos, ainda exista grande desigualdade de acesso a uma educação superior de qualidade, inclusive com tendência de aumento das mesmas. No caso brasileiro, a Taxa Bruta de Matrícula ainda é muito baixa em relação à grande demanda e ao déficit histórico que o país apresenta, mas apesar disto constata-se um crescimento acentuado das matrículas. Sobre isso, concorda-se com Cerdeira (2014) ao afirmar que

O potencial crescimento da frequência do ensino superior vem colocar um desafio para os próximos anos [...] desenvolver e implementar políticas de qualidade na gestão das instituições de ensino superior, de modo a, designadamente: melhorar as condições de produção de ensino e de ciência [...] (CERDEIRA, 2014, p. 111).

Assim, o entrelaçamento entre a predominância do setor privado associado a EaD, um dos argumentos do governo é de que a utilização da mesma “[...] democratiza o acesso à educação superior para a parcela da população que não tinha oferta de cursos de graduação presencial em suas localidades” (INEP, 2014, p. 64). Mas o que se questiona é que conceito de democratização é esse, com 86,6% dos estudantes pagando suas mensalidades. Defende-se que houve o acesso, mas pela via do mercado – o que não se constitui exatamente em democratização, posto que o aumento foi pela via mercantil e não pela via da presença do Estado oferecendo essas vagas. Sobre isso, Cabral Neto e Castro (2011, p. 32-35) afirmam que ocorreu no Brasil uma

[...] democratização às avessas [...] o que não tem contribuído para a verdadeira democratização desse nível de ensino [...] em razão de que

existe no país uma perspectiva restrita de democratização do ensino superior (confundida, quase sempre, com ampliação do acesso) em que o setor público tem pouca participação, criando, por conseguinte, um cenário favorável à mercantilização desse nível de ensino.

Nesse sentido, concorda-se com Cabral Neto e Castro (2011, p. 20, 21), os quais afirmam que: “Essa nova configuração se caracteriza pela acentuada natureza elitista desse nível de ensino, em que o público se confunde com o privado, e a educação – entendida como direito de todos e dever do Estado – aderiu à lógica do mercado”.

Pelas análises descritas acima, confirmam-se com clareza as relações da modalidade EaD com as estratégias de expansão da educação superior no país. Isto se deve também aos processos de evolução pelos quais têm passado as mediações desta modalidade de educação, quais sejam: as tecnologias de informação e comunicação.

No caso brasileiro, percebeu-se que as evoluções tecnológicas estavam mais adiantadas do que o processo regulatório da EaD na educação superior. Este fato favoreceu a criação de vários cursos rapidamente, principalmente pela grande demanda que o país e os estados apresentam por educação superior.

Foi neste contexto que se estabeleceu a parceria entre a EADCON e a UNITINS para oferta de educação superior, a começar pelo estado do Tocantins para atendimento de uma demanda interna, mas ocorreu que o que deveria ser uma expansão interna do Tocantins tornou-se uma política nacional de expansão e sem os cuidados mínimos necessários e em tempo curtíssimo.

A associação destes elementos implicou primeiramente crescimento fenomenal do número de matriculados na educação superior EaD, mas culminou em pouco tempo com o fim da parceria fundamentada em várias razões, as quais serão analisadas no capítulo a seguir.

CAPÍTULO 4

O ESTADO DO TOCANTINS E A PARCERIA ENTRE A EADCON E A UNITINS PARA A EXPANSÃO DA EDUCAÇÃO SUPERIOR A DISTÂNCIA: entre o erro da política e a política do erro.

No contexto da expansão do ensino superior no Brasil e das novas demandas postas pela nominada “sociedade do conhecimento”; especificamente, evidencia-se a situação educacional precária do Estado do Tocantins, que apresenta alto índice de analfabetos⁸⁸. No campo da educação superior o acesso ainda é muito precário, existe uma alta demanda de jovens que não têm acesso a esse nível de ensino. E no que se refere às funções docentes, o Estado apresentava em 1996, por ocasião da LDB nº 9.394 de 1996 apenas 1,7% do seu quadro docente com formação adequada em nível superior.

Compreende-se que as políticas de expansão da educação superior foram estabelecidas no estado do Tocantins tendo como principal objetivo suprimir as demandas locais, em todos os níveis e modalidades educacionais possibilitando ao Estado melhoria nos seus Índices de desenvolvimento humano e social.

Um outro fator que também contribuiu para essa expansão foi o estabelecimento pela LDB nº 9.394/96 da década da educação, o que, segundo algumas interpretações, exigiria a formação de todas(os) as(os) professoras(es) naquele período. Neste sentido, na busca de soluções para estas grandes demandas, é firmada a parceria entre a EADCON e a UNITINS no sentido de graduar em caráter emergencial 8.000 professores através da modalidade EaD no curso de Normal Superior com aulas telepresenciais. Destaca-se que, apesar de já serem professores das redes de ensino, o ônus da formação ficaria ao encargo dos graduandos, posto que seriam cobradas mensalidades pela UNITINS, a qual era a única universidade pública do Tocantins, e deveria também ser gratuita.

Assim, a parceria vai alargando suas fronteiras geográficas e começa a oferecer vários outros cursos no mesmo formato. Com apenas seis anos de

⁸⁸ Segundo dados do Ipea (2009) o documento intitulado Situação da Educação Brasileira: Avanços e Problemas, mostra que o Tocantins em uma população total de 1.292.051 habitantes tinha 124.541 analfabetos no final de 2009. Estudos realizados pelo o Censo do IBGE de 2000, mostra um aumento da população analfabeta da ordem de 152.718.

existência consegue alcançar todos os estados do país, além de anunciar que ofereceria seus serviços a brasileiros residentes no exterior. Neste período, a parceria passou a ser, numericamente, a maior ofertante de educação superior do Brasil.

Para que este crescimento exponencial ocorresse, foi necessária a confluência de vários fatores, dentre os quais se destacam os seguintes: a utilização de estratégias mercadológicas como as franquias; a fragilidade normativa da EaD em decorrência da demora na regulamentação; o recente uso na educação superior da modalidade EaD; a imbricação do privado e do público, caracterizada com o formato de Organização Social (OS) compondo os serviços não exclusivos do Estado; e, por fim, a demora, omissão ou conivência de algumas esferas de fiscalização ou execução daquela política expansionista.

Para analisar a constituição dessa parceria, este capítulo se estrutura da seguinte forma: Inicialmente busca-se contextualizar a criação do estado do Tocantins e suas demandas na área educacional. Analisa-se em seguida a criação da UNITINS e as várias transformações ocorridas em sua natureza jurídica resultantes da claudicância dos governos e das várias tentativas de privatizá-la. Analisam-se também os fundamentos da institucionalização da parceria entre a EADCON e a UNITINS. Em seguida é feito um estudo sobre as intervenções efetuadas na parceria através do MEC e do MPF, bem como as consequências destas intervenções.

4.1 Contextualizando o estado do Tocantins e suas demandas educacionais

O estudo sobre a parceria entre a EADCON e a UNITINS precisa de uma contextualização a respeito de alguns aspectos históricos da criação do estado do Tocantins. O foco desta elucidação deve ser posto principalmente sobre algumas questões que envolveram a formulação de determinadas políticas educacionais, com enfoque para as políticas de educação superior e suas inter-relações que determinaram tal fenômeno.

O levantamento das informações iniciais se justifica em razão de que a parceria teve origem no estado do Tocantins, apesar de se expandir para todo o território nacional.

O Tocantins, o estado mais novo da federação, foi criado em 1988, quando da promulgação da Constituição Federal, resultante do desmembramento de parte da região norte do estado de Goiás. Destaca-se que as primeiras tentativas deste desmembramento ocorreram no século XIX em razão do alto grau de pobreza e abandono do norte goiano em relação à parte central e sul do estado.

Apesar das tentativas anteriores, foi na Assembleia Nacional Constituinte, instalada no ano de 1987, que se efetivaria a criação do estado do Tocantins, o qual recebia também uma herança muito negativa em relação à ausência de políticas públicas.

Desta forma, aos 5 de outubro de 1988 é criado o estado do Tocantins simultaneamente com a promulgação da Constituição Federal. O estado possui uma extensão territorial de 277.720,52 km², e ficou inserido na região norte do país, diferentemente do estado de Goiás, o qual permaneceu na região Centro-oeste. O Tocantins faz parte da Amazônia Legal, limitando-se ao norte com o estado do Maranhão; ao sul, com o estado de Goiás; a oeste, com os estados do Mato Grosso e Pará e ao leste com o Maranhão, Piauí e Bahia. O mapa⁸⁹ a seguir possibilita uma melhor visualização da posição geográfica do Estado.

⁸⁹Fonte: Atlas Brasil. Disponível em: <http://www.atlasbrasil.org.br/2013/pt/perfil_uf/tocantins>. Acesso em: 20 out. 2016.

Figura 3 – Posição Geográfica do Estado do Tocantins



FONTE: Atlas Brasil

Em primeiro de janeiro de 1989 é feita a instalação da capital provisória, a qual ficou localizada na cidade de Miracema do Tocantins, enquanto ia sendo construída a capital definitiva na cidade de Palmas, distante cerca de 70 quilômetros. Após um ano de trabalhos intensivos, a cidade de Palmas se torna oficialmente a capital do Tocantins, em primeiro de janeiro de 1990.

A cidade ainda não oferecia uma infraestrutura ideal, inclusive as precariedades existiam também em todo o Estado em razão do longo período de abandono e demora na implementação de políticas de educação, saúde, segurança, saneamento, dentre outras necessidades básicas.

De acordo com o Censo Escolar da SEDUC-TO de 2002, o quantitativo de escolas no Estado era de 567 unidades da rede estadual; 1.740 da rede

municipal; 149 da rede particular; e apenas uma escola federal, perfazendo um total de 2.457 unidades escolares.

Quanto à existência dessas escolas na área rural, a rede municipal possuía 1.313, a rede estadual possuía 154, a rede particular 4 escolas e, por último, havia apenas uma escola federal na zona rural.

Relativamente às matrículas na Educação Básica, no ano de 2001 havia 407.262 alunos matriculados, os quais estavam distribuídos num quantitativo de 43.458 na Educação Infantil; 297.561 no Ensino Fundamental e 67.859 no Ensino Médio. Desse total de alunos matriculados na Educação Básica, 238.248 pertenciam à rede estadual; 146.420 estavam na rede municipal; 23.840 na rede particular e 370 na escola federal.

Segundo o Censo do IBGE de 2000, havia uma população analfabeta com dez anos ou mais da ordem de 152.718 habitantes, que perfazia um total de 17,2%. Nesse mesmo ano, segundo a SEDUC-TO, o índice de evasão no Ensino Fundamental foi de 11,3% e no Ensino Médio foi de 14,4%.

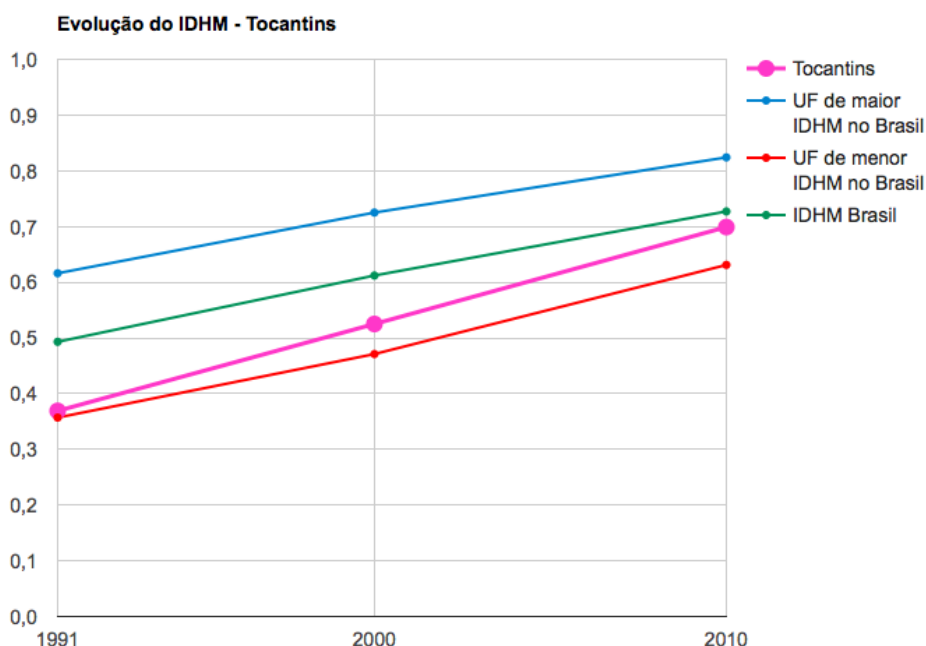
Analisando-se a realidade educacional no aspecto relativo ao quantitativo de docentes não habilitados, deve-se entender que esse termo faz referência ao profissional que atuava na primeira fase do Ensino Fundamental, porém sem formação em magistério de nível médio ou licenciatura de nível superior, preconizada pela legislação competente para o pleno exercício do magistério.

Como dito no começo do capítulo, em acordo com Pinho (2004, p. 76), a formação em nível superior, no ano de 1996, era insignificante, com um percentual de apenas 1,7% de professores com essa habilitação, sendo que 57,9% possuíam formação em magistério – nível médio. Na sequência destes dados, constatou que 40,44% eram de professores que possuíam apenas o Ensino Fundamental, muitos dos quais nem haviam completado esse nível de ensino (cerca de 19,8%).

Segundo a autora, em 2002 o índice havia melhorado, mas ainda carecia de uma política de formação. Naquele ano, apenas 4,2% dos professores atuantes no ensino de 1ª a 4ª séries não possuíam o Ensino Fundamental completo e o índice dos professores que já haviam conseguido formação em nível superior chegava a 6,9%, enquanto o percentual dos que possuíam o magistério completo chegava a 77%.

Analisando-se alguns dados relacionados ao Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), poder-se-á entender melhor a realidade do Estado em vários aspectos, principalmente os indicadores educacionais. Veja o gráfico abaixo:

Gráfico 12 - Evolução do IDH 1991 – 2010 – Estado do Tocantins.



Fonte: PNUD, Ipea e FJP

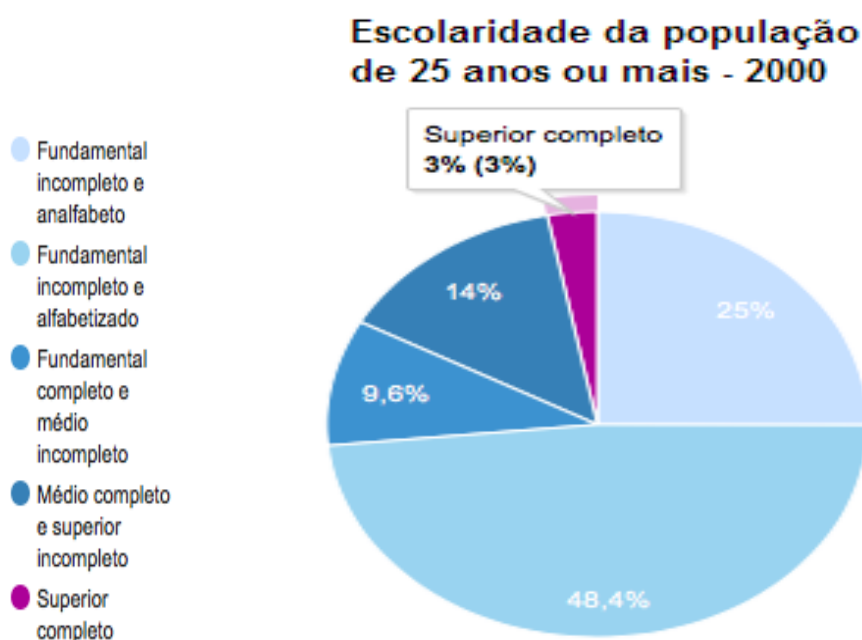
Assim, em acordo com o PNUD⁹⁰, no ano 2000 o Tocantins apresentava IDH de 0,525, enquanto a média brasileira era de 0,612. Em 2010 o Tocantins apresenta IDH de 0,699, enquanto o Brasil apresenta média de 0,727. Apesar de o Tocantins ter apresentado crescimento nestes 10 (dez) anos, constata-se que seu IDH ainda permanece abaixo da média brasileira.

Em relação aos dados específicos sobre educação, em acordo com o PNUD, no ano 2000 havia 66,58% da população de 6 a 17anos que estavam na educação básica, enquanto apenas 3,55% da população entre 18 e 24 anos cursavam a educação superior. A expectativa de anos de estudo em 2000 era de 7,94 anos de escolaridade.

⁹⁰Disponível em: <http://www.atlasbrasil.org.br/2013/pt/perfil_uf/tocantins>. Capturado em 17 Nov. 2016.

Em relação à população adulta, constata-se que, em 2000, 25% da população eram compostos com pessoas com Ensino Fundamental incompleto e analfabetas, 48,4% eram compostos por pessoas com o Ensino Fundamental incompleto e alfabetizados; 9,6% da população representavam pessoas com Ensino Fundamental completo e Médio incompleto, 14% referiam-se a pessoas com Ensino Médio completo e superior incompleto e apenas 3% da população possuíam educação superior completa. Veja no Gráfico abaixo:

Gráfico 13 – Escolaridade da população do Tocantins de 25 anos ou mais – 2000



Fonte: PNUD, Ipea e FJP

Em acordo com Araújo (2008), essas estatísticas apontaram para a formulação de políticas educacionais que tentassem resolver esses problemas. Desta forma, como uma das grandes lacunas era na formação de quadros para a educação básica, então o oferecimento era do curso Normal Superior. Além disto, os próprios docentes que atuavam sem a graduação tinham pressa na formação em razão do prazo estabelecido pela LDB nº 9.394/96, denominado de década da educação, sendo que já se passavam praticamente 5 (cinco) anos.

Diante destas tensões, ansiedades e expectativas, a classe dirigente do Tocantins acha a saída “ideal” porque, do ponto de vista ideológico, havia plena aceitação do discurso da oferta de graduação por qualquer via e a qualquer preço. Daí ser “atrativa” a aceitação da parceria EADCON/UNITINS, inclusive na perspectiva de cobrança/pagamento de mensalidades.

4.2 A criação da UNITINS e as transformações ocorridas em sua natureza jurídica

Com a criação do Estado, tornava-se necessário que também fosse criada uma universidade estadual. Considerando que já existiam instituições de educação superior oriundas do antigo Goiás, era necessário um trabalho conjunto no sentido de reestruturação do que já havia.

Desta forma, em acordo com Pinho (2004, p. 59), foi realizado pela Faculdade de Educação, Ciências e Letras de Araguaína (FACILA), em 26 de setembro de 1989, um debate onde foi lançado o “Movimento pró-criação da Universidade do Tocantins”. No período compreendido entre 28 de setembro e 1º de outubro de 1989 foi realizado o II Seminário sobre Ensino Superior no Tocantins, no auditório da Faculdade de Filosofia de Porto Nacional. Nesse encontro, formou-se uma comissão da qual faziam parte professores de Araguaína, Gurupi e Porto Nacional, com o objetivo de elaborar o Estatuto da Universidade do Tocantins.

A criação da UNITINS se dá pela Medida Provisória nº 3, de 26 de janeiro de 1990, que por sua vez se transforma na Lei nº 136, de 21 de fevereiro de 1990, a qual institui a Fundação Universidade do Tocantins, e dá outras providências. A Lei é composta por 16 (dezesseis) artigos, constando na mesma que a UNITINS foi criada como “Fundação” (Art. 1º); “entidade sem fins lucrativos” (Art. 1º, § 2º); seria regida por “esta Lei e seu Estatuto” (Art. 3º); teria “personalidade jurídica de direito público e gozará de autonomia didático-científica, administrativa, disciplinar e de gestão financeira e patrimonial” (Art. 4º); seria composta inicialmente pela “Faculdade de Filosofia do Tocantins, sediada em Porto Nacional, e a Faculdade de Educação, Ciências e Letras, de Araguaína” (Art. 5º); e ainda contaria com “dotações consignadas no Orçamento do Estado” (Art. 7º, a).

O Estatuto da UNITINS foi aprovado pelo Decreto nº 250, de 14 de fevereiro de 1990, no qual consta em seu Art. 3º que “A Fundação é uma entidade com personalidade jurídica de direito privado e autonomia didático-científica, disciplinar, financeira e patrimonial.”

Há que se destacar inicialmente que a UNITINS é criada como Fundação, como afirma a Lei nº 136/1990, com dotação orçamentária garantida proveniente do cofre estadual para o desempenho de suas atividades, mas em seu Estatuto a UNITINS consta como de “direito privado”. Uma das características do histórico da UNITINS é esse hibridismo – o que gera muitas interpretações e no ano de 2009 serviu para fundamentar pedidos de reconsideração de processos judiciais quando a UNITINS foi acusada de cobranças e outras ilegalidades.

O entendimento dos dirigentes do estado do Tocantins, em acordo comum documento intitulado Pedido de Reconsideração, datado de 09 de março de 2009 (p. 5), é de que uma Fundação pode ter duas configurações institucionais: 1) Fundação privada, cuja característica predominante é ser regida na totalidade pelo direito privado; 2) Fundação pública, a qual é instituída por um ente público, mas se subdivide em: a) Fundação pública de regime público, cuja característica é ser uma Autarquia ou fundação autárquica caracterizada, inclusive pela gratuidade, conforme atesta a CF, em seu Art. 206, inciso IV⁹¹, ou b) Fundação pública de regime privado, a qual é regida pelo direito privado, podendo, inclusive, cobrar mensalidades, segundo o entendimento jurídico exposto no documento acima da Procuradoria Geral do Estado do Tocantins.

Entende-se que, dentre as muitas mudanças operadas em seu estatuto, vê-se sempre uma claudicância no sentido de que em um momento ela é fundação pública de direito privado (com ou sem cobrança de mensalidade) e em outros momentos ela é fundação autárquica (sem cobrança de mensalidade). Mas uma característica recorrente do histórico da UNITINS é sempre ser alvo de investidas por parte do executivo estadual no sentido de desobrigar o Estado da educação superior pública e gratuita.

⁹¹ Constituição Federal de 1988, Art. 206: O ensino será ministrado com base nos seguintes princípios: IV – Gratuidade do ensino público em estabelecimentos oficiais.

Constatando-se que na história política do Tocantins desde a sua criação houve alternância administrativa⁹² basicamente entre 3 (três) governadores eleitos pelo voto direto, e por poucos partidos, destacando-se aqui principalmente o Partido da Frente Liberal (PFL), o Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB) e o Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB). Constata-se que os mesmos governadores mudavam de partido, mas sempre dispensaram o mesmo tratamento de descompromisso com a UNITINS e de desrespeito com a população.

Feitos estes esclarecimentos preliminares, convém que sejam destacadas aqui algumas das principais configurações assumidas através das mudanças ocorridas na natureza jurídica da UNITINS.

Destaca-se que em sua criação, em acordo com a Lei nº 136, de 21 de fevereiro de 1990, a UNITINS é fundação pública de direito privado, porém possuía recursos financeiros no orçamento estadual e não cobrava mensalidades dos seus estudantes. Nesta época, o governador do Estado era o Sr. José Wilson Siqueira Campos, o qual foi ligado ao PDC, ao PFL e ao PSDB.

Criada em fevereiro de 1990, a UNITINS foi autorizada a funcionar pelo Decreto nº 2.021, de 27 de dezembro de 1.990, e instalada ainda em dezembro daquele mesmo ano na cidade de Miracema do Tocantins, cidade que funcionou como capital provisória do estado do Tocantins pelo período de um ano, de 1º de janeiro de 1989 até 31 de dezembro de 1990. Portanto, Miracema - primeira capital do Tocantins, mesmo que provisória - está situada às margens do Rio Tocantins e distante de Palmas (capital definitiva) cerca de 74 km.

Menos de um ano após ter sido autorizada a funcionar, a UNITINS passa por sua primeira mudança de natureza jurídica. Isso se deu através da Lei nº 326⁹³, de 24 de outubro de 1991, a qual Reestrutura a Universidade do Tocantins, e dá outras providências. A partir de então, a UNITINS, que foi criada como fundação

⁹² Governadores conduzidos por eleição direta: José Wilson Siqueira Campos, com 4 (quatro) mandatos: de 1989 a 1991 pelo Partido Democrata Cristão; de 1995 a 1998, de 1999 a 2002; de 2011 a 2014 (PFL e PSDB). Destaca-se que Siqueira Campos, na época do regime civil-militar, já pertenceu e já foi filiado ao partido Aliança Renovadora Nacional (ARENA) e ao Partido Democrático Social (PDS). Moisés Avelino, de 1991 a 1994, pelo PMDB; Marcelo Miranda, com 3 (três) mandatos: de 2003 a 2006, pelo PFL e PMDB; de 2006 até setembro de 2009 (foi cassado), e de 2014 até os dias atuais, pois ainda está em exercício pelo PMDB. Destaca-se a existência de mandatos tampões para preenchimento da vaga em algumas circunstâncias, como cassação de mandato ou renúncia para concorrer a novas eleições.

⁹³ Disponível em: <www.al.to.leg.br/arquivo/6584>. Capturado em: 13 Nov. 2016

pública de direito privado, ficaria “transformada em Autarquia integrante do Sistema Estadual de Ensino” na condição de “pessoa jurídica de direito público.” (Art. 1º).

Conforme explicado acima, esta mudança na pessoa jurídica ou razão social da instituição a tornaria fundação pública de regime público, cuja característica é ser uma Autarquia ou fundação autárquica, portanto, com a vantagem para a população de ser pública e gratuita. Para tanto, a UNITINS receberia “subvenção anual do governo do Estado sob a forma de dotação orçamentária e créditos adicionais”, além de contribuições e doações. (Art. 5º). Destaca-se que o governador desta época era o Sr. Moisés Avelino, do PMDB, o qual conseguiu ser eleito derrotando o candidato apoiado pelo Sr. José Wilson Siqueira Campos.

Com a eleição do Sr. José Wilson Siqueira Campos, o qual assumiria seu segundo mandato a partir de 1995, a segunda mudança jurídica aconteceria na UNITINS por meio da Medida Provisória nº 228, de 30 de outubro de 1996, a qual fundamentaria a Lei nº 872⁹⁴, de 13 de novembro de 1996, que Determina o processo de extinção da autarquia em que se constitui a Universidade do Tocantins. Assim, a UNITINS voltou à sua natureza jurídica anterior de “fundação de direito privado” (Art. 2º), “constituída sob a égide dos mandamentos do Código Civil Brasileiro, considerando-se não-estatal para quaisquer efeitos.” (Art. 4º).

Em quinze dias apenas a Lei nº 872/96 foi seguida pela Lei nº 873⁹⁵, de 25 de novembro de 1996, a qual Autoriza o Poder Executivo, na condição de co-instruidor, a promover a instituição da Fundação Universidade do Tocantins.

Por esta última Lei, caberia ao Poder Executivo nomear o reitor, eleito em lista tríplice, além de repassar recursos “para a manutenção dos alunos da UNITINS, matriculados antes da vigência da presente Lei”. Os recursos oriundos do estado do Tocantins à UNITINS seriam repassados “por contrato de gestão, mediante o qual fiquem garantidos os resultados que o Estado espera alcançar das suas atividades”. Os bens da Fundação seriam revertidos ao Estado, caso fosse extinta (Art. 2º).

Em 06 de dezembro de 1996 foi publicada a Lei nº 874⁹⁶, a qual altera a Lei nº 873, de 25 de novembro de 1996, reafirmando muitos aspectos da anterior

⁹⁴ Disponível em: <www.al.to.leg.br/arquivo/6584>. Capturado em: 13 Nov. 2016.

⁹⁵ Disponível em: <www.al.to.leg.br/arquivo/6584>. Capturado em: 13 Nov. 2016.

tais como sua prerrogativa na escolha do reitor, gratuidade aos alunos matriculados antes da vigência da lei, concessão de “bolsa de estudos sob a forma de crédito educativo” aos estudantes que comprovassem carência, obediências no cumprimento do contrato de gestão, instituição de comissão mista para definir aspectos relacionados ao patrimônio da UNITINS. Dentre as modificações em relação à Lei nº 873/96, fica destacado também um controle maior do Estado através de sua participação no Conselho Diretor, bem como um controle estatal maior sobre os recursos transferidos à UNITINS.

Constata-se que foram aprovadas 3 (três) leis sobre a UNITINS em apenas 23 (vinte e três) dias. Uma análise de toda esta legislação em tão pouco tempo precisa ser feita levando-se em consideração algumas questões: a primeira diz respeito à relação existente entre as mudanças na UNITINS e as mudanças ou regulações efetuadas no Brasil pelos governos de FHC (1995 a 2002).

Sobre isso, é inegável a existência da estreiteza de tais relações, a tal ponto que existe uma citação de FHC aos 13 de dezembro de 1996, em visita ao Tocantins, em um documento intitulado Caderno UNITINS, v. 1 (UNITINS; 1997). Este documento expressa a fala de FHC engrandecendo o formato da UNITINS como “uma instituição pública, mas não estatal, de natureza jurídica de direito privado, mas não particular”⁹⁷.

Esse modelo de universidade foi apresentado nesse documento como sendo “um novo modelo de universidade, coerente com a legislação em vigor, com as políticas da União, e adequada a responder às aspirações da sociedade tocantinense [...]” (UNITINS, 1997, p. 2). Sobre isso, em acordo com Maia (2011, p. 125), a “Unitins representava uma tentativa inicial de privatização das universidades públicas brasileiras [...]”.

A segunda questão a ser destacada aqui, a qual advém da primeira, é que, em se tratando de evento pioneiro, alguns aspectos desta nova experiência se

⁹⁶ Disponível em: <https://www.unitins.br/portal/legislacao/7131_Le874_96.pdf>. Acesso em 31 ago. 2015

⁹⁷ Em acordo com o Caderno UNITINS (UNITINS, 1997), nos Apêndices está registrado o discurso completo do presidente FHC. Reproduzo aqui a frase inteira por ele proferida: “Onde a Universidade não é privada, mas não é estatal. Onde o público não é só o estatal. Onde o interesse de todos é o que conta. Os recursos virão do Estado e virão da sociedade – uma instituição, portanto, pública, mas não estatal, de direito privado, mas não particular.”

mostravam contraditórios⁹⁸. O primeiro deles é que, em acordo com a Lei nº 872/96, o estado do Tocantins cria uma fundação que se declara não estatal, sendo que as universidades criadas pelo Estado fazem parte da administração indireta do Estado.

Outra contradição é que, quando o estado do Tocantins estabelece a cobrança de mensalidades, desconsidera o disposto na CF, Art. 206, IV, não atentando para o fato de que as leis estaduais deveriam se adequar à CF.

Outras legislações foram aprovadas, com destaque para a Lei nº 896, de 28 de fevereiro de 1997, a qual Reconhece de Utilidade Pública a Fundação Universidade do Tocantins (UNITINS). Como dito na ementa da lei, a mesma declara a UNITINS como de utilidade pública. Esse passo era necessário para que a UNITINS se constituísse em OS como diz a Lei nº 9.637/98, quando afirma que as Organizações Sociais deveriam ser privadas, de utilidade pública e sem fins lucrativos. Assim sendo, para tentar atender a essa exigência da lei, o próprio estado do Tocantins (entendendo-se que o executivo e o legislativo aqui envolvidos fazem parte do poder extroverso do Estado (BRASIL, 2005; PEREIRA E SPINK, 2005)) criou uma instituição que se intitula não-estatal e a declara de utilidade pública estadual. Entende-se que essa instituição privada caracterizada como OS deveria ser criada pelo próprio setor privado na condição de terceiro setor, mas neste caso aqui, o próprio estado do Tocantins, na condição de primeiro setor, toma a iniciativa e age criando aquilo que o terceiro setor deveria ter criado.

Estas mudanças em sua natureza jurídica marcadamente se caracterizavam pela obediência ampla da classe governante às orientações neoliberais da Reforma do Estado e tornaram o estado do Tocantins o único no país que não possuía uma única universidade gratuita. Em razão disto, considera-se este processo desencadeado pelo governo do Tocantins como sendo a primeira ação no sentido de privatizar a UNITINS – inclusive, os estudantes que ingressaram em 1997 passaram a pagar mensalidades.

⁹⁸ Essa formatação da UNITINS operada em 1996 remete-me à ideia de Oliveira (2003), ao falar sobre o ornitorrinco e suas semelhanças com a sociedade brasileira. De fato, fica evidente nesse “novo” formato de universidade criada no governo Siqueira Campos a sua semelhança com um ornitorrinco devido a sua classificação como algo sem classificação imediata, equivocado, esdrúxulo, contraditório, posto que se autodenomina como anseio da população, mas foi constituída para expropriar; não é resultado do acaso, mas das determinações impostas pela exploração material revestida de modernidade institucional. Uma espécie de limbo, que não chega a ser nem isto nem aquilo, portanto, algo que destruiu o existente e colocou o indeterminado em seu lugar. Algo que busca resolver a educação superior pela via do consumo e não da cidadania em um país com uma das maiores discrepâncias do mundo na distribuição de renda.

Destaca-se a aprovação da Lei nº 1.042, de 26 de janeiro de 1999, a qual Dispõe sobre os processos de transformação da autarquia Universidade do Tocantins e de instituição e consolidação da Fundação Universidade do Tocantins. Esta legislação traz em si algumas questões merecedoras de destaque, na medida em que afirma em seu Art. 1º que “A autarquia em que se constitui a Universidade do Tocantins – UNITINS deverá prover os meios para o regular funcionamento da Fundação Universidade do Tocantins.”

Mais adiante, em seu Art. 2º, “Fica fixado o prazo de oito anos para a implantação da Fundação Universidade do Tocantins – UNITINS.” Já o Art. 8º afirma que “A entidade sucessora da autarquia Universidade do Tocantins – UNITINS terá o caráter de fundação de direito privado, constituída sob a égide dos mandamentos do Código Civil Brasileiro, considerando-se não-estatal para quaisquer efeitos.” Ora, não estando devidamente implantada a “fundação pública, mas não estatal, de direito privado, mas não particular” (como dissera FHC), entende-se que havia alguma irregularidade, na medida em que os estudantes, ao pagarem mensalidade para essa pretensa Fundação que ainda não estava devidamente instituída, estavam pagando, na realidade, para uma fundação autárquica ou fundação pública de direito público – o que feria a CF frontalmente.

Assim, além da cobrança de mensalidade, houve a construção de um projeto no qual a UNITINS deveria reduzir sua estrutura *multicampi*, fechando 4 (quatro) dos 10 (dez) *campi* em um processo de centralização em cidades maiores. Este projeto de centralização dos cursos nas cidades maiores implicaria, conseqüentemente, fechamento dos *campi* nas cidades menores, inclusive o de Tocantinópolis. Nessa época, fui coordenador de um movimento social denominado de “Fórum em Defesa da Permanência do *Campus* de Tocantinópolis”, o qual foi exitoso em seu intento, não permitindo que se fechasse o *campus*.

Convém lembrar que, a essa altura, não existia universidade pública e gratuita no Tocantins porque a instalação da Universidade Federal do Tocantins (UFT) se daria somente em 2003, após muito movimento social, sendo inexistente a isonomia entre os Estados, posto que o Tocantins era o único no país que não possuía uma universidade federal.

Destaca-se a aprovação pelo legislativo estadual, apenas um ano mais tarde, de nova legislação sobre a UNITINS. Trata-se da Lei nº 1.126, de 1º de

fevereiro de 2000, a qual Reestrutura a Fundação Universidade do Tocantins e adota outras providências.

Dentre os aspectos principais sobre esta lei, destacam-se os Art. 17 a 21, os quais afirmam que

Art. 17. É extinta a obrigação do Estado de co-manter a UNITINS, podendo, entretanto, apoiá-la financeiramente.

§ 1º. Na vigência do apoio financeiro de que trata este artigo, o Estado procederá a avaliações periódicas da qualidade do ensino, pesquisa e extensão.

§ 2º. Suspenso ou não o apoio financeiro, o Estado poderá ausentar-se total ou parcialmente dos órgãos de deliberação e gestão da UNITINS.

Art. 18. O Poder Executivo poderá proceder à transferência recíproca de bens entre os patrimônios da UNITINS e da Universidade Estadual de Palmas - UNIPALMAS ou diretamente para o Estado.

Art. 19. Para a execução desta Lei, o Chefe do Poder Executivo fica autorizado a abrir créditos especiais, até o limite de R\$ 1.000.000,00 (um milhão de reais).

Art. 20. No prazo de 90 (noventa) dias o Reitor apresentará ao Conselho Curador proposta de revisão do Estatuto, adequando-o às normas desta Lei.

Art.21. A gratuidade do ensino concedida anteriormente fica assegurada ao estudante beneficiado.

O entendimento em relação a essas modificações acima ocorridas na fundação de direito privado era de que o conjunto das mesmas se constituía passo final para o estabelecimento de um processo de privatização total da UNITINS com sua venda ao setor privado.

Como parte deste projeto privatista, foi aprovado no mesmo dia a Lei nº 1.127, de 1º de fevereiro de 2000, a qual dá nova denominação à Universidade do Tocantins, autarquia estadual, e adota outras providências.

O art. 1º desta lei firma que “A Universidade do Tocantins - UNITINS, autarquia estadual reestruturada pela Lei nº 326, de 24 de outubro de 1991, passa a denominar-se Universidade Estadual de Palmas (UNIPALMAS).” Esta UNIPALMAS, na condição de autarquia ou “pessoa jurídica de direito público” (Art. 1, § 1º), seria “mantida pelo povo tocantinense” (Art. 3º), instituiria “prêmios pelo bom desempenho, disciplina e reconhecimento do mérito do professor, aluno e servidor” (Art. 4º), bem como contaria com “dotações consignadas no orçamento do Estado” (Art. 10,I).

Com isso, o entendimento é de que a capital Palmas contaria com uma universidade pública e gratuita “mantida pelo povo tocantinense”, mas o Estado todo contaria com a presença da UNITINS como fundação de direito privado, sem dotação orçamentária, e, portanto, privatizada em sua totalidade.

Na realidade estabelecia-se a prática cada vez mais intensa das medias neoliberais em relação à educação superior, com a desobrigação progressiva do estado do Tocantins a partir de 1996, o qual, ao criar uma fundação de direito privado e extinguir a autarquia de direito público, possibilita o começo de cobrança de mensalidades dos estudantes.

Essa abertura fazia parte de um plano maior para a privatização total da educação superior no Tocantins, favorecendo assim a satisfação dos interesses do capital ao mercantilizar esse nível de educação.

Destaca-se que, com a extinção da obrigação de o Estado manter a educação superior na única universidade pública no Tocantins, criou-se grande sensibilização nos universitários, secundaristas, pais de estudantes e na população em geral, os quais apoiaram amplamente um movimento dos estudantes da UNITINS chamado de “SOS UNITINS”.

A UNIPALMAS⁹⁹ nunca abriu concurso ou fez vestibular. Ela, na condição de autarquia de direito público, passou a receber as subvenções orçamentárias do estado do Tocantins para manter financeiramente parte da estrutura da UNITINS, tendo como função a alocação de um quadro docente que trabalhava na UNITINS, bem como recebia verbas do governo estadual, repassando-o à UNITINS. Era, de fato, uma situação deveras complexa e cheia de meandros, os quais revelavam o descaso com a educação superior no estado do Tocantins.

Ocorre que, como mencionado acima, a aprovação da Lei nº 1.126/2000 despertou os estudantes e a sociedade civil para a criação do movimento estudantil “SOS UNITINS”, o qual reivindicou por 3 (três) meses uma universidade pública, gratuita e de qualidade, articulando intensos movimentos como greve, paralisações,

⁹⁹Foi extinta cerca de 4 (quatro) anos depois pela Lei nº 1.478, de 25 de junho de 2004, a qual Extingue a Universidade Estadual de Palmas –UNIPALMAS, e adota outras providências. Entende-se que a criação da UNIPALMAS serviu apenas como argumento na boca dos governantes de que o estado tinha uma universidade pública, além de receber dinheiro público, transferindo-o para a UNITINS ou para a Secretaria de Educação e Cultura (SEDUC), conforme consta no Art. 2º desta Lei nº 1.478/2004.

bloqueios de avenidas e estradas, passeatas, greve de fome, manifestações na Assembleia Legislativa, reuniões com políticos e lideranças, dentre outros. Ao final, conseguiu reverter a situação.

Dentre as conquistas do movimento estudantil, destaca-se que, após algumas rodadas de conversa com o secretário de Estado, Eduardo Siqueira Campo, filho do governador Siqueira Campos, ficou decidido que tanto estudantes como o governo estadual iriam se empenhar em diligências junto às autoridades federais para que fosse criada a Universidade Federal do Tocantins (UFT).

Com o aumento das pressões sociais e divulgação na mídia, bem como com a proximidade da data das eleições de 2000 para prefeitura e câmaras municipais, o governo do Estado acabou cedendo às pressões e editou a Medida Provisória nº 83, de 29 de maio de 2000, a qual se transformou na Lei nº 1.160, de 19 de junho de 2000, que por sua vez Reestrutura a Fundação Universidade do Tocantins e adota outras providências.

Dentre os principais aspectos desta lei, destaca-se a inexistência da definição da natureza jurídica da UNITINS, se a mesma se constituiria como fundação pública de direito privado ou fundação autárquica de direito público. Mas ficou registrada a gratuidade da educação.

Assim, destaca-se que a UNITINS teria como fonte de renda “os recursos destinados pela união, estados e municípios” (Art. 11), ficando garantido também que “Os bens patrimoniais da UNITINS poderão ser transferidos, no todo ou em parte, por doação ou cessão para a futura Universidade Federal do Tocantins” (Art. 18), e ainda que “É gratuito, a partir do dia 26 de maio de 2000, o ensino de graduação ministrado nos cursos atuais da UNITINS.” (Art. 21).

Mas, apesar destas importantíssimas conquistas, destaca-se a insistência no hibridismo ou nas contradições por algumas razões, a seguir: a primeira diz respeito ao fato de que os alunos presenciais não pagavam a graduação, mas a EADCON estabeleceu contrato de parceria com a UNITINS ainda no ano 2000 e cobrava mensalidade dos estudantes da EaD, mesmo que a Lei nº 1.160/2000 garantisse a gratuidade aos alunos da UNITINS, sendo que os estudantes da EaD também eram alunos da UNITINS. Neste sentido, o hibridismo é tão intenso que a UNITINS conseguiu a proeza de ser, ao mesmo tempo, pública e privada em relação

ao pagamento dos estudos. É por esta razão, dentre tantas outras, que se utiliza neste capítulo a expressão “política do erro” ao invés de “erro da política”.

A segunda questão a ser destacada diz respeito ao fato de que a classe governante do estado do Tocantins apoiou integralmente a criação da UFT, inclusive transferindo toda sua infraestrutura física, entre bens móveis e imóveis, disponibilizando funcionários estaduais em forma de prestação de serviço, até que a UFT fizesse concursos em todas as áreas, transferindo seus alunos e cursos (Art. 18). Todo esse apoio para a criação da UFT objetivava o plano antigo de desobrigar o estado do Tocantins de custear a educação superior e fez isso transferindo esta responsabilidade para o governo federal. No fundo, a intenção do governo do estado do Tocantins era se livrar das despesas com a educação superior, mas como não conseguiu pela via da privatização, então conseguiu pela via da federalização da educação superior.

A terceira questão foi que a UNITINS continuou privatizada em relação à EaD e, aproveitando-se das dificuldades de articulação entre os estudantes desta modalidade de educação, cobrava-lhes mensalidade e expandiu essa prática para todo o país.

Destaca-se que essa prática de cobrança de mensalidade na UNITINS ocorria mesmo como estado do Tocantins tendo uma das melhores situações financeiras do país. Sobre isto, em 2006 o governador do Tocantins, Marcelo Miranda, em entrevista à Revista *Isto é*, de 22/3/2006, afirma que o Estado passava por uma excelente situação financeira. Assim, Miranda afirmou que

[...] a folha de pagamento dos 45 mil servidores estaduais consome 33% do orçamento, bem abaixo dos 60% admitidos pela Lei de Responsabilidade Fiscal. A economia local, no ano passado, cresceu 15%, contra 2,3% de aumento do PIB nacional. Suas exportações chegaram a 26 países e atingiram US\$ 14,3 milhões [...] a capital Palmas é, hoje, a cidade brasileira que mais cresce [...]. Não temos bolsões de miséria. Estamos atraindo os migrantes com o perfil da nossa classe média. [...] nos últimos anos, abrimos o mês de janeiro com o dinheiro em caixa para pagarmos o funcionalismo até o final do ano, com décimo terceiro e tudo. [...] Nossa vocação é crescer.

Com toda essa independência financeira, questiona-se aqui a cobrança de mensalidade através da EaD, posto que o processo de expansão da educação

superior no Tocantins deveria ser gratuito, uma vez que estava sendo oferecida por uma instituição pública.

O que mais chama a atenção na existência da UNITINS são as constantes modificações em seu fundamento jurídico, a claudicância em sua natureza, que conseqüentemente fragilizou a universidade, sem que a mesma conseguisse traçar uma linha reta em seus 26 (vinte e seis) anos de história.

As atitudes tergiversantes tomadas pela quase totalidade dos governadores mostraram que a educação superior no Tocantins era objeto de descontinuidade e descaso. Isto se comprova pelas constantes modificações no estatuto jurídico da UNITINS, as quais trouxeram sérias conseqüências para a universidade, para a educação superior no Tocantins, para a sociedade tocantinense e para o Brasil, em razão de que alguns capítulos desta história foram escritos com atos negativos, pela opção quantitativa em detrimento da qualidade dos serviços oferecidos, pelas tentativas de burlar a legislação vigente.

Por várias vezes a UNITINS foi apropriada na tentativa de satisfazer interesse de grupos governantes e não da população do Estado, o que implicou na utilização da mesma como meio para o alcance de fins mercantilistas, da satisfação do capital em detrimento do cumprimento de sua vocação social e constitucional que era servir de luz e espaço formativo para a população.

Em alguns poucos momentos, e mais por questões de caráter quantitativo, a UNITINS esteve no topo das IES, mas, de maneira diametralmente oposta, ocupou por um bom tempo a mídia nacional pelos problemas que causou e passou a ocupar os últimos lugares no *ranking* das universidades nacionais. Seu corpo docente e discente fez greve, já foi objeto de audiência pública do senado brasileiro, já ocupou e ainda ocupa os tribunais do país e foi objeto das mais pesadas sanções do MEC em razão dos problemas que causou com a prestação de um desserviço à população.

Essa trajetória da UNITINS está revestida de ambiguidades e contradições quando se considera sua curta existência cronológica, em contraposição à quantidade de problemas enfrentados ao longo da sua história. Uma das fases mais contraditórias no histórico da UNITINS foi o período no qual permitiu que a EADCON estabelecesse parceria – o que será visto a seguir.

4.3 Institucionalização da parceria entre a EADCON e a UNITINS: entre uma política educacional efetiva e a reprodução dos interesses capitalistas

A EDUCON/EADCON foi criada em 1999, com sede no estado do Paraná, como uma instituição privada que prestava serviços de assessoria educacional, educação continuada via EaD, e pós-graduação *lato sensu*, mas não possuía credenciamento pelo MEC para ministrar graduação, posto que não era universidade ou faculdade.

Diante desta impossibilidade e percebendo a oportunidade de auferir algum ganho na ministração de graduação (que era a grande demanda nacional), a EADCON toma a iniciativa de propor o estabelecimento de parceria com a UNITINS para ministração de graduação, o que se efetiva a partir do ano de 2000 em razão da implementação do Curso de Graduação Normal Superior na Modalidade Telepresencial. O Projeto de Implementação (Anexo A) do referido curso foi elaborado em conjunto com a Secretaria Estadual da Educação, a UNITINS e a EDUCON, a qual posteriormente mudou seu nome de fantasia para EADCON - entende-se que por questão de marketing, mas preservou intacta sua Razão Social.

O Projeto do Curso de Graduação de Normal Superior na Modalidade Telepresencial foi o embrião da política de expansão da educação superior no Tocantins e no país posteriormente, apresentando os seguintes objetivos gerais: contribuir para a melhoria da qualidade da Educação Básica no Estado do Tocantins; possibilitar a habilitação e certificação de professores que atuam nas redes de ensino sem que os mesmos se afastem total ou parcialmente das atividades cotidianas de ensino; possibilitar a implantação em caráter permanente da modalidade presencial remota com tutoria local no âmbito de atuação da UNITINS; e criar uma infraestrutura que possibilite a implantação da EaD, visando ao aprimoramento constante dos professores das redes de ensino pública e privada.

Os argumentos para a justificativa desse Projeto (2000, p. 18) relacionam o curto período de existência do Estado, então com 10 (dez) anos, além do abandono das políticas públicas quando ainda pertencia ao estado de Goiás. Concorda-se que enquanto essa região pertencia ao estado de Goiás as políticas públicas, entre elas as educacionais, ficaram prejudicadas quanto ao atendimento

das demandas da população, à infraestrutura física e quanto aos recursos humanos.

Neste sentido, Projeto de Implementação do Curso de Graduação Normal Superior na Modalidade Telepresencial afirmava que era preciso “[...] habilitar 8.000 pioneiros da educação que laboram nas escolas desta região da nação brasileira sem a educação formal de um curso superior.” A característica predominante deste modelo telepresencial é a utilização de teleaulas ministradas pela televisão a milhares de estudantes simultaneamente. A utilização desta mediação tecnológica ou “modelo” de EaD remete necessariamente à utilização de mídias de segunda geração com baixa interatividade entre os agentes envolvidos no processo educacional. A utilização deste modelo de mídia é passível de muitas críticas em razão de seus limites (SILVA, 2006).

A realidade do Tocantins no que se refere à formação de professores contava com a existência de outras políticas de formação docente em regime especial oferecidas pelo governo federal através do Projeto Alvorada. Além de que, com 10 (dez) anos de existência, o carro-chefe dos cursos da UNITINS eram as licenciaturas. Desta forma, os seus 10 *campi* atendiam na época 5.000 alunos em cursos regulares, dentre os quais 4.000 estavam nas licenciaturas e nos bacharelados. Além disto, a UNITINS possuía 900 alunos em regime especial, que se licenciariam em Letras, Matemática, Biologia, História, Geografia e Pedagogia. E mais: seriam abertas outras 900 vagas em regime especial no segundo semestre de 2000, inclusive para o Normal Superior e Ciências.

Dessa forma, compreende-se que a estratégia da educação a distância possibilitaria a formação de um grande contingente de professores que estão ministrando aulas sem a devida habilitação. No entanto, questiona-se a forma como é ofertada essa qualificação.

Fato é que, efetivamente, foi quase uma década de parceria entre a EADCON e a UNITINS, a qual compreendeu a assinatura de vários contratos, além de vários termos aditivos celebrados ao longo dessa década.

O primeiro contrato (Anexo B) foi assinado aos 10 de novembro de 2000, bastante resumido, com apenas 3 (três) páginas e 10 (dez) cláusulas. Está intitulado como “CONTRATO DE PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS EDUCACIONAIS QUE

ENTRE SI CELEBRAM, DE UM LADO, A SOCIEDADE CIVIL DE EDUCAÇÃO CONTINUADA LTDA – EDUCON E A FUNDAÇÃO UNIVERSIDADE DO TOCANTINS – UNITINS, NA FORMA ABAIXO”.

Na verdade, é um “instrumento particular de contrato”, sendo que a EDUCON consta como [...] pessoa jurídica de direito privado, constituída na forma de sociedade comercial [...] representada por LUIZ CARLOS BORGES DA SILVEIRA¹⁰⁰ [...] médico [...] residente e domiciliado em Curitiba/PR [...] conforme procuração concedida por MARIA INES PIERIN DA SILVEIRA¹⁰¹, sócia gerente da EDUCON, doravante denominada CONTRATANTE e de outro a FUNDAÇÃO UNIVERSIDADE DO TOCANTINS – UNITINS, [...] representada pelo Reitor EDISON NAZARETH ALVES¹⁰², [...] professor [...] residente e domiciliado em Palmas, doravante denominada CONTRATADA, o qual reger-se-á pelas disposições aplicáveis à espécie e pelas cláusulas e condições abaixo: [...].

O que mais chama a atenção nesta parte inicial do contrato é que a EDUCON contrata a UNITINS para prestar um serviço. Em outras palavras, uma empresa, ou “pessoa jurídica de direito privado, constituída na forma de sociedade comercial”, a qual não possuía autorização do MEC para oferta de cursos de graduação e não possuía o status de universidade, consegue contratar uma universidade para prestar serviços para si.

Neste contrato firmado, sob a aparência de PPP, ficam caracterizadas inicialmente, pelo menos 2 (duas) questões relevantes. A primeira está relacionada ao fato de que a EADCON é sociedade comercial. A segunda é que o estado do Tocantins, que deveria ter papel protagonista na condição de concedente de um serviço, configura aqui em papel coadjuvante na condição de “prestador de serviço” para uma instituição comercial.

A cláusula primeira do contrato determina que o mesmo tem “[...] por objeto a capacitação profissional e pedagógica dos professores da rede de ensino pública ou privada através de cursos tele-presenciais [...]”.

¹⁰⁰ Ele é médico e político, tendo sido deputado federal e Ministro da Saúde no governo José Sarney, de 23 de novembro de 1987 a 15 de janeiro de 1989. Foi por estas questões que falo acima que o argumento do novo Estado poderia camuflar a velha política.

¹⁰¹ Esposa do Luiz Carlos Borges da Silveira e autora do livro de etiqueta “Viver com elegância: não é difícil”.

¹⁰² Também coronel do Exército Brasileiro. Disponível em: <<http://www.11icfex.eb.mil.br/index.php/exchefes>>. Acesso em: 14 abr. 2016.

A segunda cláusula, que trata das metas, afirma que a capacitação compreendia o oferecimento do Curso Normal Superior para

[...] 100 (cem) turmas com 40 (quarenta) alunos, em média, perfazendo um total de 4.000 (quatro mil) alunos, com 800 (oitocentas) horas de estágio supervisionado, 1.200 (mil e duzentas) horas de aulas tele-presenciais e 1.200 (mil e duzentas) horas de estudo dirigido com suporte via telefone, email e chats.

A cláusula terceira trata dos deveres e direitos das partes, sendo que:

- I) COMPETE À CONTRATANTE
 - a) Efetuar os pagamentos à CONTRATADA de acordo com os termos da Cláusula Quarta do presente Contrato;
 - b) Elaborar projeto de educação tele-presencial do curso referido na Cláusula anterior;
 - c) Selecionar tutores para acompanhamento e assessoramento das turmas do curso;
 - d) Capacitar tutores para a consecução do objeto e metas previstos neste instrumento;
 - e) Aquisição do acervo bibliográfico adequado para o desenvolvimento do curso;
 - f) Responder pelos encargos trabalhistas, previdenciários e fiscais decorrentes de vínculos contratuais diretos por ela firmados para execução do objeto deste contrato;
 - g) Acompanhar o desenvolvimento das atividades acadêmicas, observando a autonomia didático-pedagógica;
 - h) Adquirir e distribuir nas salas de aula os materiais de consumo, didático e pedagógico;
 - i) Disponibilizar os meios necessários à transmissão das teleaulas.
- II) COMPETE À CONTRATADA
 - a) Encaminhar o projeto pedagógico ao Conselho Estadual de Educação;
 - b) Emitir aos alunos concluintes os respectivos diplomas;
 - c) Preparar, gravar e transmitir as aulas online;
 - d) Disponibilizar 100 (cem) salas cedidas pela Secretaria da Educação do Estado do Tocantins, para serem ministradas as aulas, contendo televisão, vídeo *recorder*, antena parabólica, decodificador digital, computador com capacidade de teleconferência e conectado à internet, impressora a laser, nobreak, mobiliário para turmas de 40 (quarenta) alunos, bem como a instalação de suporte para linha 0800;
 - e) Selecionar e contratar os docentes para a execução do objeto e metas definidas neste instrumento;
 - f) Assumir as despesas de locomoção, estadia e outras necessárias ao acompanhamento, avaliação e fiscalização realizadas pelos seus servidores;
 - g) Manter arquivada e atualizada a documentação acadêmica do corpo discente;
 - h) Realizar o processo seletivo do corpo discente;
 - i) Coordenar o programa e os respectivos cursos;
 - j) Definir e selecionar o acervo bibliográfico.

Merecem destaque alguns pontos acima mencionados. A primeira questão diz respeito ao fato de que a CONTRATADA receberia valores para prestar o seu próprio serviço. Se a vocação ou justificativa institucional da UNITINS desde a sua criação era a formação dos quadros estaduais e tentar tirar o Tocantins de um atraso secular impingido quando ainda era parte de Goiás, não se justifica o entendimento de que a formação de professores deve ser um serviço mercantil a ser pago pelos alunos.

Destaca-se também que a CONTRATADA se encarregaria da maioria das atribuições, menos a mais crucial neste contrato – que seria o recebimento dos valores, o que seria de competência da CONTRATANTE. Caberia à UNITINS providenciar corpo docente, conteúdo, certificação, avaliação, além de fornecer as salas de aula e aparelhos de televisão em cada sala através dos quais seriam ministradas as teleaulas. Por sua vez, a EADCON forneceria a tecnologia a ser usada na transmissão das aulas através de satélite, divulgação, logística de comercialização dos cursos, assinatura de contrato com os estudantes e recebimento das mensalidades dos mesmos.

Em relação à cláusula quarta – do pagamento, destaca-se que a CONTRATANTE efetuará o pagamento de R\$ 41,00 (quarenta e um reais) por aluno à CONTRATADA, em até 5 (cinco) dias úteis após a data do recebimento das mensalidades, sendo que 40% (quarenta por cento) seriam destinados a um fundo de reserva.

Em acordo com Araújo (2008, p. 30), o Curso Normal Superior custaria por ano o equivalente a “[...] R\$ 1.068,00 divididos em 12 parcelas de R\$ 89,00 através de desconto automático em conta corrente [...]”. Destaca-se com isto que a UNITINS ficaria com o equivalente a 46% do valor cobrado, enquanto a EDUCON ficaria com 54% dos valores. Mas quando é feita a comparação das atribuições de cada uma, constata-se que a maior parte das atividades, inclusive o registro dos diplomas, fica para a UNITINS.

A cláusula quinta – do prazo e da renovação - afirma que o contrato tinha duração de 40 (quarenta) meses, podendo ser renovado automaticamente por igual período. O parágrafo único afirma que “A revisão parcial ou total das metas previstas neste contrato será formalizada mediante termo aditivo, precedido de autorização do

Conselho Curador.” Destaca-se que todas as ações e/ou modificações deveriam ter a anuência do Conselho Curador da UNITINS.

Constata-se a assinatura do Primeiro Termo Aditivo aos 19 de abril de 2002, portanto, menos de 2 (dois) anos depois. A modificação resultou no acréscimo dos estudantes, para 127 (cento e vinte e sete) turmas com 40 (quarenta) alunos, em média, perfazendo um total de até 9.228 (nove mil, duzentos e vinte e oito) alunos.

Convém que seja feita agora uma análise do crescimento do número de alunos matriculados nas turmas formadas pela parceria entre a EADCON e a UNITINS. O início das matrículas ocorreu em 2001, mas na Sinopse do INEP (2001) não constam dados, os quais só começam a ser contabilizados a partir de 2005.

Destaca-se também que a parceria EADCON/UNITINS começou a ofertar seus cursos para todo o país, alcançando números impressionantes em pouco tempo. Esta parceria possuía tele-salas em todos os estados do Brasil, perfazendo 1.128 cidades e 1.572 tele-salas. Isso explica a forma pela qual a parceria conseguiu tantos estudantes, posto que os mesmos estavam localizados nos 26 (vinte e seis) estados e no Distrito Federal. Neste sentido, a parceria fazia concorrência direta com o setor privado no Brasil todo, inclusive logrando êxito consideravelmente superior nas matrículas.

Neste sentido, será feita a análise de 2005, 2007 e 2008 a fim de estabelecer um comparativo do crescimento neste período. Assim, em acordo com a Sinopse da Educação Superior do INEP (2005, 2007, 2008).

Tabela 5 – Evolução das vagas, candidatos inscritos e matrículas nos cursos de graduação a distância no Brasil e na UNITINS/Tocantins no ano de 2005– 2008

ANO	LOCAL	VAGAS OFERECIDAS	CANDIDATOS INSCRITOS	TOTAL DE MATRÍCULAS
2005	BRASIL	423.411	233.626	114.642
	UNITINS¹⁰³	16.300	16.298	15.974
2007	BRASIL	1.541.070	537.959	369.766
	UNITINS	51.993	52.039	51.997
2008¹⁰⁴	BRASIL	1.699.489	708.784	727.961
	UNITINS	153.533	153.469	205.244

FONTES: MEC/INEP/DEED (2005, 2007, 2008).

Constata-se que no ano de 2005, em todo o Brasil foram ofertadas (423.411) vagas em cursos de educação a distância. Destas vagas, 16.300 eram ofertadas pela parceria EADCON/UNITINS. Para concorrer a essas vagas em nível de Brasil verifica-se que apenas 233.626 inscrições foram realizadas. Uma das justificativas deste fenômeno pode ser em razão de que a modalidade EaD ainda era nova no país e existia um certo preconceito sobre a sua realização, sendo que nas localidades nas quais existia a opção de cursos presenciais a procura por EaD ainda era pequena.

Mas na análise das vagas oferecidas em 2005 pela parceria EADCON/UNITINS, apesar do exposto acima, não se repetia o fenômeno da baixa

¹⁰³ Os dados da UNITINS foram conseguidos através das Sinopses da Educação Superior na coluna correspondente a Universidade Estadual no estado do Tocantins, em razão de que só existe uma universidade estadual.

¹⁰⁴ Alguns outros dados extraídos da Sinopse da Educação Superior (2008) comprovam que: 1) Traçando-se um comparativo do desempenho apresentado pela parceria EADCON/UNITINS em relação a outras regiões do país, destaca-se que em relação à região Norte, à qual o Estado pertence, a parceria EADCON/UNITINS apresentava 97% do total de matrículas.

Do total de vagas oferecidas na região Sudeste (693.071), que é a mais populosa do país, apenas 16,4% das mesmas resultaram em ingressos efetivos em 2008. Destaca-se que na mesma região Sudeste, o setor privado oferecia 98,2% o total de vagas. Neste mesmo ano de 2008, a parceria EADCON/UNITINS possuía 31,2% a mais de matriculados do que toda a região Sudeste.

Fazendo-se uma comparação entre o estado de São Paulo e a parceria EADCON/UNITINS, chega-se à conclusão de que o estado do Tocantins em 2010, com uma população de 1.383.445, possuía 63% a mais de matrículas na educação superior do que o estado de São Paulo, o qual em 2010 contava com uma população de 41.262.199.¹⁰⁴ Analisando as vagas oferecidas em São Paulo, 99,7% das mesmas pertenciam ao setor privado e apenas 13% se efetivaram em novos ingressos, ficando 87% de vagas ociosas. Em relação à região Sul, apenas 22,5% das vagas oferecidas se transformaram em ingressos em 2008, representando assim 77,5% de vagas ociosas nessa região, as quais foram ofertadas em sua maioria por instituições de ensino privadas (88,3% das vagas oferecidas pela rede privada).

ocupação das vagas, sendo que para as 16.300 vagas oferecidas houve 16.298 concorrentes, mostrando que a procura foi igual a oferta. Alguns fatores podem ter contribuído para a ocorrência deste fenômeno, tais como a utilização de mídias e infraestrutura inferior para conseguir o barateamento dos preços e a interiorização dos cursos em lugares cuja característica era a grande demanda e a baixa oferta, dentre outros.

Um outro dado importante de considerar são as matrículas realizadas (114.642) no Brasil as quais corresponderam a um percentual de 27% matrículas e 73% de vagas ociosas. Em relação às vagas ofertadas pelo Tocantins (16.300) resultou em 98% de matrículas. O que mostra, dentre outras questões, que as vagas ofertadas pela parceria eram mais “atrativas”. Neste sentido, em 2005 é possível constatar que 14% das matrículas no país eram oriundas da parceria EADCON/UNITINS, sendo que as tele-salas desta parceria já estavam espalhadas pelo Brasil em polos fora do Tocantins.

Constata-se também que, das vagas ofertadas em nível de Brasil (423.411), apenas 27% resultaram em matrículas (114.642). Essa mesma análise em relação às vagas ofertadas pelo Tocantins (16.300) resultou em 98% de matrículas.

Pelos dados observados, constata-se que em 2007 o Brasil já ofertava 1.541.70 vagas para os cursos da modalidade EaD. No entanto, apenas 537.959 candidatos se inscreveram para concorrer às vagas. Do total de vagas ofertadas em 2007, em nível de Brasil, resultou em 24% de matrículas o que correspondente a 369.766 estudantes.

Por sua vez, a parceria EADCON/UNITINS também teve um aumento significativo, posto que ofertou 51.993 vagas, e dessa vez teve um número maior de candidatos inscritos 52.039 e o número de matrícula foi de 51.997 superando o número de vagas ofertados. Esses números evidenciam que havia um crescimento da EaD nas vagas ofertadas pela parceria no Brasil. Como boa parte dos cursos ofertados eram nas licenciaturas, isso mostra uma tendência de que a formação de professores estava sendo realizada basicamente a distância e de forma privada.

Destaca-se que a parceria entre a EADCON e a UNITINS abriu vagas em todos os estados do país – o que explica tão grande número de estudantes

matriculados. Assim, em 2008 em nível de Brasil, do total de vagas oferecidas (1.699.489), apenas 27% foi transformada em novos ingressos (463.093). Essa mesma análise de aproveitamento de vagas oferecidas pela parceria EADCON/UNITINS em 2008 (153.533) apresenta 99,9% transformadas em ingressos (153.459). Outro detalhe relacionado ao número de ingressos é que só o estado do Tocantins através da parceria EADCON/UNITINS representou 33,1% do total de ingressos no Brasil em 2008. Ressalta-se que em 2008 a parceria EADCON/UNITINS representava 28,2% do total de matrículas na educação superior na modalidade EaD em todo o país.

Quando é feita a análise do crescimento das matrículas no Brasil entre os anos 2005 a 2008, certifica-se que houve crescimento na ordem de 535%. Neste mesmo período a parceria EADCON/UNITINS cresceu 1.189% em seu número de matriculados, sendo que em apenas 4 (quatro) anos de existência a parceria quase conseguiu dobrar em relação ao percentual apresentado pelo Brasil.

De um lado, temos o crescimento fenomenal das matrículas e o preenchimento total das vagas ofertadas em todo o Brasil pela parceria entre a EADCON e a UNITINS. De outro lado, temos mais de 3/4 de ociosidade das vagas oferecidas pelo setor privado. Esses dados colocados assim em contraposição prenunciam “anormalidades” de ambos os lados, tanto do setor privado quando na parceria EADCON/UNITINS.

Estes dados demonstravam também a grande disputa de mercado, tendo a parceria EADCON/UNITINS angariado quantidade significativa de alunos, em detrimento das demais instituições. Entende-se que este fato só acirrava o descontentamento do setor privado e a articulação para reverter este contexto.

4.4 Os pareceres oficiais (MEC, MPF, MPC/TO) e o ocaso da parceria: o erro da política ou a política do erro?

A parceria EADCON/UNITINS foi bastante tumultuada em razão das denúncias apresentadas por instituições ou pelos alunos relacionados aos serviços educacionais prestados. Vários órgãos governamentais foram acionados para resolver os problemas oriundos da parceria EADCON/UNITINS, merecendo

destaque as ações do MPF, MEC e do Ministério Público de Contas (MPC) do estado do Tocantins. Essa ação conjunta originou-se de denúncias relacionadas a qualidade e gratuidade dos cursos, as quais foram apresentadas a estes órgãos como demonstração de compromisso da comunidade, posto que se acredita que o país pode ser corrigido de alguns caminhos tortuosos.

Em muitos estados o MPF recebeu denúncias sobre as possíveis irregularidades apresentados na parceria, mas merecem destaque especial as ações protagonizadas pelo MPF do Tocantins, o qual competentemente conduziu o processo, inclusive em razão de a sede da UNITINS estar localizada em Palmas – TO.

Foram movidas várias ações pelo MPF/TO, com enfoque no protagonismo da procuradora Ludmila Junqueira Duarte Oliveira, a qual ocupava a função de procuradora regional dos Direitos do Cidadão.

Como as ações do MPF e do MEC foram feitas de maneira coordenada entre os dois órgãos, opta-se aqui por ir entremeando as ações, seguindo a ordem cronológica, na perspectiva de dar uma sequência para entendimento melhor aos fatos.

Constata-se a existência de vários processos contra a UNITINS, geralmente por parte de estudantes que se sentiam prejudicados ou por parte de outras IES, as quais também acusavam a parceria EADCON/UNITINS de irregularidades, como desrespeito aos espaços geográficos de atuação, já que a UNITINS sempre foi e ainda hoje é uma instituição estadual e se expandiu para todos os estados do país a fim de disputar matrículas com o setor privado, principalmente, já que cobrava mensalidades.

Uma das principais denúncias contra a parceria EADCON/UNITINS foi feita pela Associação das Mantenedoras de Ensino Superior de Goiás – AMESG, (Anexo C) a qual tomou essa decisão em assembleia geral. Essa denúncia foi protocolada no MPF do estado de Goiás aos 17 de fevereiro de 2005. Do teor da mesma consta

[...] que a UNITINS [...] está realizando “cursos” superiores no Estado de Goiás, especificamente em parceria com a Câmara de Dirigentes Lojistas de Goiânia e uma empresa chamada Educon, simultaneamente em Goiânia e em quase todas as grandes cidades goianas, fora de sua sede (Palmas – TO).

Que, tendo anunciado a venda dos cursos, pergunta-se, se a Universidade do Tocantins é uma entidade pública federal. Mister se faz ter professores concursados, editais públicos, cursos gratuitos, etc, como isto está acontecendo? [...] trata-se de cursos a distância, o que **EXPLICITAMENTE** não está demonstrado no anúncio [...]

Pelo que se depreende da documentação anexa, trata-se de algo alheio à educação superior brasileira, pela promoção de concorrência desleal e ilegal, revestida de uma forte estrutura de comunicação (CDL), e de pessoas interessadas em ganhar dinheiro fácil com a educação, que no mínimo pode se considerar propaganda enganosa, pois se o curso é presencial a carga horária mínima exigida pelo MEC (100 dias letivos) não atende, se for a distância como parece, como está sendo feita [...] em outro Estado da federação? (Negrito no original. p.111-124)

Na sequência, aos 26 de julho de 2005, o MPF do GO dá Despacho (Proc. Adm. PR/GO nº 1.18.000.002203/2005 – 63), encaminhando assim ao MPF do TO para as devidas providências.

Observa-se que, concomitantemente, a UNITINS é denunciada em vários outros estados brasileiros. Assim, o MPF/TO abriu contra a UNITINS um Procedimento Administrativo – PA nº 1.36.000.000999/2004 – 11, em 20 de setembro de 2004, cujo assunto ou conteúdo versava sobre: “Diversos. Verificar regularidades do funcionamento dos cursos telepresenciais da Unitins – Fundação Universidade do Tocantins”. (Anexo D).

Convém que algumas questões sejam esclarecidas inicialmente. A primeira delas é a respeito da razão pela qual o processo fora aberto na esfera federal pelo MPF e não na esfera estadual. Isto se deu em razão de que questões ligadas à educação superior estão sob a responsabilidade ou competência do governo federal.

A segunda questão inicial gira em torno da parceira da UNITINS, a qual é universidade pública estadual, com a empresa privada denominada de EDUCON, a qual mudou seu nome de fantasia para EADCON em outubro de 2007. Araújo (2008, p. 10) chama a atenção para não se confundir o nome EDUCON com EDUCOM, sendo que esta última se trata da Associação Portuguesa de Telemática Educativa – fundada em 1995, sem fins lucrativos, segundo anuncia seu site. Por essa razão, adotou-se neste trabalho a última denominação da referida empresa (EADCON)

No início do processo aberto pelo MPF, consta o Edital nº 2004/1, em nome da parceria EADCON/UNITINS, o qual abria inscrições para processo classificatório de 5.080 vagas para o curso de pedagogia em vários municípios no

estado do Tocantins. Mas o edital deixava claro no ponto 1.2.2 que “Nas localidades onde a demanda de candidatos inscritos e/ou matriculados não atinja 80% das vagas ofertadas, a EDUCON e a UNITINS poderão optar pela fusão de dois municípios próximos [...]”. O edital também afirma em seu ponto 12.1 que “O vínculo dos alunos será com a EDUCON – Educação Continuada Ltda.”

Para a instrução deste processo no MPF, o procurador, através do Ofício 063/2004, (Anexo E) pediu alguns documentos ao Conselho Estadual de Educação do Tocantins, dentre eles “4 – cópia do ato de credenciamento e autorização para a EDUCON ministrar cursos tele-presenciais no Estado do Tocantins. ”

Em resposta, o secretário executivo do Conselho Estadual de Educação, através de uma Nota de Esclarecimento, (Anexo F) responde que a EDUCON

[...] não se constitui como instituição de ensino. Não está credenciada nem autorizada, pois não ministra cursos. Ela apresenta-se como empresa responsável pela oferta de dispositivos tecnológicos para a transmissão das aulas por parte da UNITINS, mediante contrato.

Observa-se pela resposta que, perante o CEE/TO, a EADCON apenas era responsável pelo suporte tecnológico. Ora, essa posição do CEE é estranha porque o próprio edital lançado no Tocantins diz que o contrato dos alunos estaria vinculado à EADCON, principalmente na perspectiva de recebimento de mensalidades. Ou seja, neste mesmo edital público, as atribuições da EADCON já iam muito além da “oferta de dispositivos tecnológicos”.

Assim, o processo é instruído no estado do Tocantins e após um ano é dado um Despacho em 21 de setembro de 2005 (Anexo G). Neste Despacho, o procurador da República do MPF (Tocantins) determina o arquivamento do processo por

[...] concluir que não há atribuições do MEC, tampouco do Conselho Nacional de Educação para acompanhar a regularidade do funcionamento dos cursos telepresenciais da UNITINS.

Ausentes as atribuições dos órgãos federais de educação, restam afastadas as atribuições do Ministério Público Federal para verificar as regularidades dos cursos ante a ausência de ameaça a bens de interesse da União.

Aqui há duas situações que merecem destaque. A primeira delas é que em vários estados o MPF já havia sido acionado em função das irregularidades apresentadas pela parceria EADCON/UNITINS. A segunda questão é que, para que

fosse arquivado, o processo subiu *ex officio* para a 3ª Câmara de Coordenação e Revisão (Consumidor e Ordem Econômica) da Procuradoria Geral da República, em Brasília, tendo como origem a Procuradoria da República de Minas Gerais. Em Brasília, o processo tem como relator o então subprocurador-geral da República Rodrigo Janot Monteiro de Barros, o qual era Membro Titular da 3ª Câmara de Coordenação e Revisão (CCR). Desse modo, Rodrigo Janot, na condição de relator, aos 03 de outubro de 2005, afirma que a questão está

[...] relacionada a direitos constitucionais da pessoa humana.

3. Visando à garantia do efetivo respeito desses direitos pelos Poderes Públicos e pelos prestadores de serviços de relevância pública, no que é pertinente ao MPF, a análise deste procedimento se insere mais adequadamente na esfera de atribuições da Procuradoria Federal dos Direitos do Cidadão (PFDC), órgão responsável pela coordenação do ofício de defesa dos direitos constitucionais, entre eles, a educação.

4. Ante o exposto, VOTO pela remessa dos autos à Procuradoria Federal dos Direitos do Cidadão (PFDC). (Anexo H).

Na sequência, aos 18 de novembro de 2005, na 7ª Sessão Ordinária, a 3ª Câmara decidiu por unanimidade “[...] pela remessa do Feito à PFDC, nos termos do voto do relator” (Anexo I)

Transcorrido mais um ano, aos 22 de dezembro de 2006, através do documento Informação/AM-CT nº 163. (Anexo J)

O GT Educação considerou que, embora a IES é da esfera estadual, o credenciamento para cursos a distância compete à UNIÃO (art. 80, §1º, da LDB e documento de fl 16 do expediente), sugerindo portanto a devolução do feito à origem para providências, com ciência a(o)s demais PRDC¹⁰⁵ quanto a eventual atuação da UNITINS em outros estados. (Negrito no original).

Com isto, aos 16 de janeiro de 2017 o Processo Administrativo (PA) retorna para o MPF do Tocantins, desta feita sob a responsabilidade do procurador regional dos Direitos do Cidadão. O procurador, através do Ofício PR/TO¹⁰⁶ nº 408, de 12 de agosto de 2008 (Anexo K), solicita ao reitor da UNITINS a documentação alusiva ao credenciamento da mesma junto ao MEC, bem como sobre a existência de unidades de extensão em outros estados.

¹⁰⁵ Procuradoria Regional dos Direitos do Cidadão (PRDC)

¹⁰⁶ Procuradoria Regional do Tocantins (PR/TO)

Em resposta ao acima solicitado, através do OF.GRE¹⁰⁷ nº 343, de 27 de agosto de 2008, (Anexo L) o reitor da UNITINS responde que

[...] esta IES fora credenciada por meio da Portaria MEC nº 2.145, de 16 de julho de 2004.

Outrossim, informamos que a UNITINS não mantém Unidades de Extensão em outros Estados. No entanto, presta serviços educacionais em parcerias com outras instituições.

Através das respostas dadas ao MPF percebe-se que a parceria foi utilizada como escudo para justificar qualquer ação e “proteger” a UNITINS de algumas situações. Isto nos remete à análise dos aspectos da contradição na medida em que este fenômeno revela algumas questões e camufla outras. Pode-se atestar isso através da resposta dada pelo presidente do CEE, segundo o qual a parceria era apenas para suporte tecnológico. Observa-se o mesmo na resposta do reitor, o qual afirmou que a UNITINS não mantinha extensões em outros estados, mas sim parceiras.

Quanto ao credenciamento da UNITINS junto ao MEC, constata-se que no Diário Oficial da União, em sua edição nº 138, de 20 de julho de 2004, (Anexo M) consta a Portaria nº 2.145, de 16 de julho de 2004, que resolve

Art. 1º Credenciar, pelo prazo de 5 (cinco) anos, a Universidade do Tocantins – UNITINS, mantida pela Fundação Universidade do Tocantins, ambas com sede na cidade de Palmas, estado do Tocantins, para a oferta de cursos de graduação a distância.

Art. 2º Autorizar a oferta do curso Normal Superior – Licenciatura para as séries iniciais do Ensino Fundamental, na modalidade a distância, com 6.000 (seis mil) vagas a serem oferecidas no Estado do Tocantins, regiões circunvizinhas e outras Unidades da Federação em que a instituição tenha parcerias estabelecidas para polos presenciais.

Art. 3º Determinar que a SESu/MEC acompanhe o desenvolvimento do primeiro ano da oferta do curso a distância da Universidade do Tocantins, conjuntamente ao Conselho Estadual de Educação do Tocantins. (p. 135)

Os elementos de contradição vão se estabelecendo na medida em que o próprio MEC chancela a possibilidade da oferta de vagas através de parcerias em outras unidades da federação.

Aos 10 de setembro de 2008 o MPF do Tocantins encaminha ao secretário de Educação a Distância do MEC, Sr. Carlos Eduardo Bielschowsky, o Ofício PRDC/TO nº 338/2008. (Anexo N)

¹⁰⁷Ofício do Gabinete da Reitoria (OF.GRE)

No Ofício supracitado, consta a solicitação do MPF de “[...] informações quanto à última fiscalização realizada nos cursos a distância da UNITINS, especificado quando foi realizada e encaminhando cópia de relatório”. Neste sentido, a SEED/MEC responde aos 16 de outubro de 2008 com o Ofício nº 1746/2008/DRESEAD/SEED/MEC, informando que “[...] foi realizado procedimento de supervisão sobre os cursos da UNITINS, na modalidade a distância, conforme Nota Técnica anexa. ” Trata-se aqui da Nota Técnica nº 37/2008/DRESEAD/SEED/MEC, datada de 06 de outubro de 2008. (Anexo O)

Verifica-se que desde seu começo, a parceria EADCON/UNITINS apresentou problemas a partir do estabelecimento do contrato no qual a EADCON na condição de instituição comercial que não possuía credenciamento do MEC para ofertar graduação consegue contratar uma universidade pública para que essa universidade preste seu serviço com cobrança de mensalidade. Outras questões de ordem legal também estavam erradas no estabelecimento da parceria como a não observância da legislação específica sobre o estabelecimento de parceria de instituições públicas pertencentes a administração direta ou indireta do Estado envolvendo OS ou OSCIP.

Além da questão legal citada acima, outros problemas podem ser elencados com a legislação específica do MEC para a oferta de graduação na modalidade EaD. Neste item, destacam-se problemas de várias naturezas como a péssima infraestrutura dos polos de apoio presencial ou a utilização de tecnologia educacional já ultrapassada.

A este respeito, pode-se afirmar que o MEC deveria ter feito o acompanhamento da implementação destes cursos de maneira mais criteriosa a fim de ter evitado o surgimento ou crescimento de problemas tão sérios relacionados a oferta da educação superior. Por parte do MEC, várias situações contribuíram para o surgimento destas experiências problemáticas na graduação EaD, dentre as quais podem ser citadas a demora na efetivação do processo de regulação/avaliação/supervisão.

Mas, se de um lado este argumento da demora na legislação foi utilizado pela parceria para justificar sua falta de adequação, por outro lado o processo

regulatório já apontava desde 2002 para os critérios de qualidade que seriam estabelecidos pela legislação, inclusive houve a aprovação do Decreto 5.622, de 19 dezembro de 2005, o qual Regulamenta o art. 80 da Lei nº 9.394/96 e também estabelece vários critérios sobre qualidade ou sobre os polos. Neste sentido a parceria EADCON/UNITINS continuou oferecendo graduação EaD a seu modo enquanto várias outras instituições já estavam bem mais adequadas. Portanto, pode-se afirmar que tanto o MEC quanto a parceria EADCON/UNITINS demoraram no cumprimento de suas funções.

4.4.1 Uma análise da parceria entre s EADCON e a UNITINS a partir das Notas Técnicas do MEC

Certamente que, dentro de sua missão na condição de instituição reguladora da política educacional brasileira o MEC deveria ter assumido um protagonismo antecipado estando mais presente na análise do funcionamento dos cursos ofertados pela parceria EADCON/UNITINS. No entanto, a grande expansão ocorrida pelos cursos de EaD propiciada pela flexibilização da LDB nº 9.394 de 1996, a falta de legislação específica para normatizar os cursos e mesmo a falta de estrutura do MEC dificultou o acompanhamento dos cursos realizados pela parceria EADCON/UNITINS.

Dessa forma, esse item objetiva analisar como o MEC se pronunciava através das Notas Técnicas sobre as irregularidades ocorridas na oferta da modalidade de educação a distância ofertada pela parceria em estudo.

Inicialmente, analisa-se a Nota Técnica nº 37/2008/DRESEAD/SEED/MEC, datada de 06 de outubro de 2008, constante no Processo nº 23000.015907/2008-34, cujo assunto é: condições de oferta da modalidade de educação a distância pela Universidade do Tocantins – UNITINS.

A emissão de Nota Técnica pelo MEC tem seu fundamento no Decreto nº 5.622/2005, Art. 17, ao afirmar que “Identificadas deficiências, irregularidades [...] mediante ações de supervisão [...] órgão competente determinará [...] – instalação de diligência, sindicância ou processo administrativo. Também se fundamenta no Decreto nº 5.773/2006, no Capítulo 3 – Da supervisão. Art. 45:

A Secretaria de Educação Superior, a Secretaria de Educação Profissional e Tecnológica e a Secretaria de Educação a Distância exercerão as atividades de supervisão relativas, respectivamente, aos cursos de graduação e seqüenciais, aos cursos superiores de tecnologia e aos cursos na modalidade de educação a distância.

Nesse processo de supervisão, caso sejam encontradas irregularidades, o Art. 47 determina que a Secretaria responsável pela supervisão daria ciência à IES, a qual “[...] poderá, em dez dias, manifestar-se previamente pela insubsistência da representação ou requerer a concessão de prazo para saneamento de deficiências [...]”.

O Art. 48 complementa dizendo que

Na hipótese da determinação de saneamento de deficiências, o Secretário exarará despacho, devidamente motivado, especificando as deficiências identificadas, bem como as providências para sua correção efetiva, em prazo fixado.

Nesse sentido, a Nota Técnica evidenciaria questões relacionadas à “regularidade, organização, modelo e qualidade dos cursos de graduação na modalidade de educação a distância da Universidade do Tocantins – UNITINS”

Dentre algumas questões, destaca-se que a diligência *ex officio* do MEC foi motivada

[...] a partir de denúncias do Conselho Federal de Serviço Social sobre a precariedade dos cursos superiores a distância de Serviço Social e pela denúncia de estudantes da UNITINS do curso a distância de Serviço Social do polo de Paranaiguara/GO.

Com base nas denúncias, foi enviado para a UNITINS o Ofício nº 738/2000/SEED/MEC. Aos 11 de junho de 2008 a UNITINS respondeu “[...] defendendo a completa legalidade de sua atuação e informando que as **salas de apoio** são locais de atendimento ao aluno vinculados a pólos de apoio presencial da UNITINS, prestando-se ao atendimento do aluno [...]”

Merece destaque aqui na resposta da UNITINS que “[...] **as salas de apoio aos alunos**, por não terem como finalidade cumprirem as funções de pólos, são instalações que apenas acrescentam aos estudantes um espaço de interação.”

Entende-se que essa resposta foi, no mínimo, evasiva em razão de que a legislação competente não se refere a “salas de apoio aos estudantes”. A legislação, a exemplo do Decreto nº 5.662/2005, se refere à obrigatoriedade de “polo de apoio presencial”, o qual deveria contar com laboratório com computadores conectados à internet para utilização dos estudantes. Isso se caracterizaria como a oferta aos estudantes de uma EaD de terceira geração que possibilitasse a interatividade entre todos. Neste sentido, após 3 (três) anos da publicação do Decreto nº 5.622/2005, não se justifica, sob nenhuma hipótese, a existência destas salas de apoio em substituição aos polos de apoio presencial. Ao meu ver, trata-se de uma estratégia em razão de que a criação e manutenção dos polos de apoio presencial, como estava previsto em ampla legislação, implicaria em investimentos elevados, como previsto nos Referenciais de Qualidade para a Educação Superior a Distância (BRASIL, 2007, p. 24 e 30). Certamente que a criação destes polos encarecia demasiadamente a mensalidade dos estudantes, posto que os custos teriam de ser repassados aos alunos, e isso afetaria diretamente a política de mensalidades baixas mantida pela parceria EADCON/UNITINS. Como citado anteriormente, a UNITINS mantinha cerca 1.494 “polos” em 2008, dos quais 1.278 foram desativados.

Analisando a Nota Técnica nº 037/2008 do MEC, constata-se que a mesma possui 19 (dezenove) páginas e 76 (setenta e seis) pontos indicando as irregularidades detectadas. Está basicamente dividida em 4 (quatro) tópicos, quais sejam: I – Introdução, II – Relatório, III – Análise (III.1 – Regularidade formal) e IV – Conclusão.

Em consonância com a Nota Técnica, em sua parte introdutória, fica estabelecido que se forem identificadas irregularidades nas visitas *in loco*, essa constatação resultaria em uma intimação à UNITINS para manifestação sobre o saneamento das mesmas.

Na segunda parte da Nota Técnica, denominada de Relatório, item 2 (dois), encontra-se a informação de que a diligência foi iniciada em 12 de maio de 2008, motivada por “[...] denúncia do Conselho Federal de Serviço Social sobre a precariedade dos cursos superiores a distância de Serviço Social do pólo de Paranaiguara/GO. “

Na terceira parte da Nota Técnica, que trata de Análise, no subitem III. 1 – Regularidade formal encontra-se um breve histórico da trajetória da UNITINS e a

referência a seus documentos fundantes, como o decreto de criação e o credenciamento para ofertar 6.000 (seis mil) vagas no curso Normal Superior através da modalidade EaD a partir de 16 de julho de 2004.

Nessa caracterização legal é ressaltado no ponto 14 (catorze) que “[...] a UNITINS possui credenciamento pleno para oferta de educação a distância [...] até 16 de julho de 2009.”

Neste contexto, é feito o destaque de que a UNITINS havia criado pelo menos 7 (sete) cursos em apenas 2 (dois) anos, no período compreendido entre 22/10/04 e 17/10/06, no uso da prerrogativa da autonomia universitária. Os cursos criados foram: Licenciatura em Pedagogia, Letras e Matemática, Bacharelado em Administração, Ciências Contábeis, Serviço Social e Tecnólogo. Observando-se que a maioria dos cursos foi criada *ad referendum*, com exceção das licenciaturas em Letras e Matemática.

A Nota Técnica chama a atenção para o fato de que, no período anterior à Portaria Normativa nº 2, de 10 de janeiro de 2007, não havia a necessidade de credenciamento dos polos de apoio pelo MEC. Mas os polos criados a partir dessa data estariam irregulares, caso fossem criados sem o devido credenciamento. Assim, a situação dos polos da UNITINS, após averiguação, já tinha sido publicada pelo MEC no DOU de 25/04/2008, na seção 3, página 59. Destaca-se que a parceria EADCON/UNITINS já fora autuada no Processo Administrativo (PA) nº 23000.01632372008-86, exatamente por ofertar seus cursos em polos irregulares. Para justificar ou camuflar essa realidade, a EADCON/UNITINS criou uns ditos “centros associados”, nos quais era oferecida “infra-estrutura de tele-sala”, nas quais os alunos apenas tinham aula através da televisão. Esse modelo de teleaulas ou teleconferências já não satisfazia aos padrões de qualidade defendidos nos documentos oficiais por várias razões, dentre as quais se destaca a utilização de uma tecnologia antiga. Conseqüentemente, a interação era baixa ou inexistente entre os professores, os alunos e os tutores.

Diante desta realidade precarizada, a Nota Técnica, em seu ponto 21 (Vinte e um), reafirma que essa situação é irregular em razão de que os tais “centros associados” criados pela parceria EADCON/UNITINS não se configuravam em polos de apoio presencial com a infraestrutura requerida no Decreto nº 5.622/2005, modificado mais adiante pelo Decreto nº 6.303/2007, os quais deveriam estar

devidamente credenciados. Ora, a legislação citada deveria ser interpretada de maneira restritiva, não cabendo, sob nenhuma hipótese, o desenvolvimento de ações administrativas ou pedagógicas fora do polo ou nos tais “centros associados”.

A Nota Técnica nº 037/2008 do MEC é extremamente clara ao admitir em seu ponto 22 (vinte e dois) que não havia

[...] possibilidades destas atividades, **mesmo que não as obrigatórias**, serem desenvolvidas em outras localidades. **O pólo já é a unidade descentralizada da instituição**. O estudante da modalidade de educação a distância deve ter como referência da instituição o pólo de apoio presencial, frequentando este local, com toda a estrutura prevista na legislação (grifos nossos).

Mais adiante, em seu ponto 23 (vinte e três), a Nota Técnica afirma claramente que

[...] a criação de “centros associados” a pólos de apoio presencial é uma forma de contornar a regulamentação vigente. Estes locais não passariam por visitas *in loco* de credenciamento pelo MEC. Tais locais não possuiriam as condições mínimas definidas para o pólo de apoio presencial, precarizando o atendimento ao aluno, que frequentaria o “centro associado” sem biblioteca, sem laboratório de informática, e somente se dirigiria ao pólo para uma prova semestral obrigatória. Por esta razão, consideramos que qualquer atendimento ao estudante fora dos pólos de apoio presencial regulares perante o MEC configura irregularidade administrativa.

Os documentos de regulamentação estão direcionados para a busca da qualidade na educação superior, inclusive fazem referência aos padrões mínimos (o que já é complicado no sentido semântico e prático). Ora, toda forma de precarização ou de criação de estrutura educacional fora deste padrão mínimo deve ser rechaçada, principalmente quando essas práticas de precarização têm a intenção clara de “contornar a regulação vigente”, de burlar intencionalmente a legislação em prejuízo dos estudantes, para fomentar uma concorrência predatória com fins de expropriação financeira dos estudantes.

Além da questão educativa ou pedagógica relacionada aos polos, a Nota Técnica nº 037/2008 do MEC também se manifesta em relação às questões estruturais da parceria, na medida em que, no ponto 24 (vinte e quatro), faz referência às disfunções ou inversões das funções de cada celebrante da parceria. Assim, “A EADCON deveria ofertar a infraestrutura para a oferta de educação a distância, enquanto a UNITINS, instituição credenciada para essa oferta, deveria se responsabilizar por toda a parte acadêmica.”

As análises mostram que houve, por parte da UNITINS, um substabelecimento ou terceirização para a EADCON das suas funções acadêmico-pedagógicas. Ao firmar esta prática, a UNITINS usurpa para si uma função que é exclusivamente do MEC, qual seja: habilitar instituições para oferecerem cursos superiores. Entende-se, tomando como referência os autores que estudam a reforma do Estado e definem as parcerias público-privadas como forma de possibilitar um maior imbricamento entre esses dois setores, que os elementos que caracterizam a parceria EADCON/UNITINS ficam totalmente invertidos em pelo menos 4 (quatro) aspectos importantíssimos.

Primeiro, o estado do Tocantins, através da UNITINS, toma para si uma função que é do MEC. Segundo, o Estado deixa de cumprir a sua responsabilidade educativa, na medida em que a transfere para a EADCON. Em terceiro lugar, o Estado se desobriga financeiramente dos gastos com educação superior, apesar de estar efetuando a maior expansão nesse nível de educação no país. Eis aqui mais um elemento de contradição dentro da totalidade porque, em seu aspecto aparente ou numérico, o Tocantins, através da SEDUC, capitaneava uma expansão universitária estratosférica camuflada de “pública”. Em quarto lugar, em uma análise da essência desta política de expansão, observa-se a perniciosidade da mesma, na medida em que era financiada pelos estudantes, pois constituía prática predatória do ponto de vista mercadológico, arrecadando para os cofres públicos, e/ou acumulava capital nas contas bancárias dos agentes privados envolvidos.

Como se não bastasse, em acordo com a Nota Técnica, em seu ponto 25 (vinte e cinco), ficou constatado que a EADCON, a qual deveria se colocar no lugar de contratada da UNITINS, estava subcontratando “[...] outros parceiros para atuarem como polos. Os parceiros da EADCON, sem nenhuma relação com a UNITINS, são responsáveis pela contratação do tutor de sala, chamado de assistente de sala”, caracterizando assim mais outra irregularidade nesta subcontratação que a EADCON fazia em razão de que não existe na legislação da EaD a figura do “assistente de sala” criada pela parceria EADCON/UNITINS. Considera-se essa ação como mais um engodo para burlar a legislação, além de possibilitar a precarização do trabalho do “assistente de sala”, o qual atuava como “tutor”, sem o ser.

Ainda em acordo com a Nota Técnica nº 037/2008 do MEC, em seu ponto 27 (vinte e sete), havia outro absurdo em razão de que a “[...] UNITINS delega à EADCON a procura e escolha dos locais, caracterizando uma situação irregular.” O entendimento que se tem é de que a EADCON procurava “parceiros” nos mais diversos lugares oferecendo educação superior “barata”, com curta duração, sem necessidade de aulas diárias a fim de obter cada vez mais alunos em todos os estados brasileiros. Entende-se também que não havia maiores preocupações por parte da UNITINS e da EADCON com a infraestrutura exigida em lei para o funcionamento mínimo dos polos, na medida em que poderia ser qualquer sala de aula com uma televisão ligada e um “assistente de sala”. Esse entendimento nos leva a crer que cada uma das partes envolvidas na parceria auferia alguma vantagem financeira, o que a princípio explica a razão de crescimento numérico tão espantoso e em tão pouco tempo, e tudo isto feito na marginalidade da regulamentação vigente.

Em seu ponto 28 (vinte e oito), a Nota Técnica considera que “[...] a parceria da UNITINS com a EADCON não é adequada à legislação educacional vigente, devendo ser revista pela Instituição.” Observa-se, entretanto, que, do ponto de vista formal, considerando o contrato inicial, pode-se falar em parceria entre a EADCON/UNITINS. Mas, do ponto de vista real, o substabelecimento da parceria à sombra da legislação possibilitou que a mesma fosse celebrada com “n” parceiros.

O ponto 29 (vinte e nove) da Nota Técnica estabelece um quadro para caracterizar o modelo de EaD criado por essa política educacional implementada pela SEDUC do Tocantins.

Tabela 6 – Modelo de Educação a Distância da Parceria EADCON/UNITINS

Instituição envolvida	Responsabilidade/competência	Irregularidade/deficiências constatadas
UNITINS	Atividades Acadêmicas relativas aos cursos a distância	Cursos a distância precarizados por falta de controle das atividades executadas nos polos de apoio presencial
EADCOM	Provimento da infraestrutura para os polos	Nos 257 polos informados não houve avaliação por parte do MEC para o funcionamento compartilhado, nos termos do Decreto nº 5.622, de 2005
Centro Associado	São responsáveis pela infraestrutura dos polos, os quais todos são “terceirizados” pela EADCOM	Parcerias de polos devem ser submetidas ao MEC para análise e comprovação de qualificação, o que não é feito

Fonte: Nota Técnica nº 037/2008/DRESEAD/SEED/MEC.

Convém que sejam feitos alguns destaques relacionados ao “modelo” criado pela parceria EADCON/UNITINS. Constata-se que este “modelo” traz consigo algumas implicações negativas para a educação superior através da EaD em vários aspectos, como se pode verificar na Tabela 6 no que se refere às irregularidades e deficiências.

Pelo que foi detectado na supervisão *in loco* efetuada pelo MEC, a parceria EADCON/UNITINS mantinha seus polos com um funcionamento bem precário sem uma adequada infraestrutura física, tecnológica, humana ou pedagógica. Estas deficiências. Sobre as deficiências de infraestrutura foram citadas a ausência de salas adequadas, de biblioteca e de laboratório. Em relação às deficiências tecnológicas, foram citadas a ausência de computadores conectados em banda larga e em número suficiente para atendimento dos estudantes. Sobre as deficiências humanas, destaca-se a ausência de tutores formados na área do curso ministrado além da falta de pessoal administrativo. Sobre as deficiências pedagógicas, foi constatada a insuficiência de carga horária, o elevado número de alunos para cada professor, um processo avaliativo centrado em provas de múltipla escolha aplicadas em série ou ausência de professores com pós graduação *stricto sensu* nas áreas dos cursos. Como fator agravante, havia a existência de 257 polos os quais estavam em funcionamento como polos compartilhados sem o devido

conhecimento e a devida avaliação do MEC, posto que os mesmos deveriam obedecer a legislação específica para esse uso compartilhado.

Em primeiro lugar, destaca-se que este “modelo” representou um retrocesso do ponto de vista da incorporação das NTICs na EaD. Isso pode ser facilmente constatado pelas irregularidades anunciadas na Nota Técnica. Os avanços tecnológicos mais significativos alcançados nos últimos tempos, os quais foram incorporados na regulamentação, não estão presentes na totalidade do “modelo” criado pela parceria EADCON/UNITINS. Estes avanços dizem respeito principalmente à ministração das aulas tendo como suporte os meios de interação em tempo real entre alunos/professores/tutores, como visto no capítulo anterior.

Em segundo lugar, esse “modelo” arcaico encarregou-se de divulgar uma imagem pejorativa da modalidade EaD em razão das irregularidades apresentadas e de tantas denúncias, as quais ganharam proporção enorme com divulgação em cadeia nacional. Muitas pessoas passaram a ter a opinião de que o modelo EaD não oferecia a qualidade desejada. Infelizmente faltou para estas pessoas uma análise mais ampla que lhes permitisse visualizar e ter contato com outros modelos de EaD que apresentam ótima qualidade.

A este respeito, Barreto e Gatti (2009) citam alguns exemplos que se poderiam denominar de bem-sucedidos em EaD. Um destes exemplos vem da Universidade Federal de Mato Grosso (UFMT), a qual foi pioneira no Brasil, iniciando suas experiências em 1992, inclusive fazendo intercâmbios com universidades estrangeiras, e tendo realizado no país a primeira Licenciatura Plena em Educação Básica: 1ª a 4ª séries na modalidade a distância no ano de 1995 para 350 professores. Destacam ainda a Universidade Federal do Paraná, a Universidade Estadual do Ceará e Universidade Federal de Santa Catarina, as quais iniciaram suas experiências com EaD em 1998 “[...] com grande diversidade de propostas, visando responder a problemas específicos.” (BARRETO e GATTI, 2009, p. 90).

Ainda sobre a experiência na UFMT, as autoras destacam que no ano de 2001 foi realizada pesquisa sobre formação de professores envolvendo o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), a Secretaria de Educação Fundamental do MEC e o Conselho Nacional de Educação, sendo que o curso da UFMT

[...] foi incluído por constituir referência nacional na modalidade. Quanto ao seu impacto, além de permitir o atendimento de maior número de alunos, foram assinalados como positivos a oferta em caráter permanente e o desenvolvimento com rigoroso padrão de qualidade, tendo sido destacados: o acordo interinstitucional; a equipe interdisciplinar; a sistemática operacional, que privilegia o suporte à autoaprendizagem; a produção de material de ensino específico e a existência de Centro de Apoio com aparato tecnológico que viabiliza o acesso e a interatividade com a coordenação acadêmica. (BARRETO e GATTI, 2009, p. 92).

Constata-se que é plenamente possível a existência de experiências exitosas com padrão de qualidade que as torna referências na área. Neste sentido, tanto as agências reguladoras quanto a comunidade científica e a sociedade civil precisam estar atentas para estas experiências. Mas infelizmente as experiências mais desastrosas são as que mais se colocam em evidência. Ainda sobre a experiência do Núcleo de Educação a Distância da UFMT, Barreto e Gatti (2009) destacam que o mesmo teve participação no “[...] Programa Caerenad, composto pela *Télé-Université de Québec*, no Canadá; Pontifícia Universidade Católica do Chile; Universidade Estatal a Distância da Costa Rica; Universidade do Senegal e Universidade Maurice, das Ilhas Maurício.”. (BARRETO e GATTI, 2009, p. 92).

Destacam ainda que somente a UFMT foi reconhecida pelo MEC em 2002 pelos cursos de graduação devidamente autorizados desde a regulamentação de 1998, “[...] tendo obtido o maior conceito de acordo com os critérios estabelecidos para EaD pelo MEC/SESu.” (BARRETO e GATTI, 2009, p. 92).

Mas o fato é que experiências como essa geralmente são resultado de dedicação e amadurecimento por algum tempo. Neste sentido, essa experiência da UFMT passou a subsidiar “[...] a formulação de políticas de EaD de mais amplo alcance em nível nacional, tendo contribuído para a construção de um padrão de qualidade na oferta de cursos de licenciatura nessa modalidade.” (BARRETO e GATTI, 2009, p. 92).

Após a aquisição de toda a essa experiência, a UFMT passou a assessorar várias outras universidades, como a Universidade Estadual de Santa Catarina (UFSC). Posteriormente, a UFMT sediou o Polo Pedagógico da UniRede, o qual foi um consórcio criado em 1999 com a participação inicial de “[...] UFMT, UFPR, UFSC e Universidade Estadual do Ceará, que, tendo se ampliado grandemente, passou a contar com 69 instituições consorciadas em 2005.” (BARRETO e GATTI, 2009, p. 93 - 94).

Apesar destes bons exemplo, as autoras ainda fazem outras afirmações que ajudam a entender a existência de experiências não exitosas na educação superior com EaD. Neste sentido, afirmam que

A incipiente capacidade de regulação e de controle da qualidade por parte do poder público e a ausência de políticas de EaD terminam, contudo, favorecendo o desenvolvimento desvinculado das iniciativas de educação a distância no interior das instituições públicas de ensino superior. Alimentam também a diluição dos limites entre o público e o privado. Serviços de terceiros passam a ser contratados para manter o funcionamento dos cursos; materiais produzidos por terceiros são adquiridos; instituições privadas e não governamentais obtêm subsídios públicos. (BARRETO e GATTI, 2009, p. 94).

Infelizmente, os que passam por estas experiências não exitosas estão expostos a levarem prejuízos irreparáveis, principalmente quando se trata da questão da formação humana, a qual vai muito além do prejuízo financeiro que alguns tiveram, e, em alguns casos, pode ser irrecuperável.

Em relação ao tópico 3.2 – Da oferta da modalidade de educação a distância, destaca-se que o mesmo está composto pelos pontos 30 (trinta) a 59 (cinquenta e nove). No ponto 30 (trinta), a Nota Técnica faz um levantamento do número de estudantes entre os anos 2006 e 2008. Nesse período foram atendidos 88.675 alunos em diferentes cursos: Administração (16.274), Ciências Contábeis (7.557), Letras (9.260), Matemática (3.857), Pedagogia (15.336), Serviço Social (29.792), Tecnologia em Análise e Desenvolvimento de Sistemas (5.384), Tecnologia em Fundamentos Jurídicos (1.185).

A Tabela 7 permite analisar melhor o número de alunos atendidos pela parceria em uma série histórica de 2006 a 2008.

Tabela 7 – Cursos de Graduação a Distância Ofertados pela UNITINS com Dados de Estudantes

	UF	2006	2007	2008	TOTAIS
1	Administração	2.716	5.130	8.428	16.274
2	Ciências Contábeis	1.730	2.552	3.275	7.557
3	Letras	---	4.490	4.770	9.260
4	Matemática	---	1.666	2.191	3.857
5	Pedagogia	5.187	3.061	7.088	15.336
6	Serviço Social	7.326	10.989	11.477	29.792
7	Tecnologia em Análise e Desenvolvimento de Sistemas	---	2.553	2.831	5.384
8	Tecnologia em Fundamentos Jurídicos	---	---	1.185	1.185
TOTAIS	(parciais por ano)	16.959	30.441	41.245	88.675

Fonte: Nota Técnica nº 037/2008/DRESEAD/SEED/MEC.

Em uma análise inicial das estatísticas apresentadas, constata-se que entre os anos de 2006 e 2008 houve um crescimento de 422%. Constata-se ainda que as matrículas duplicavam de um ano para o outro, o que se caracteriza como um crescimento fenomenal, sendo que o curso que apresentava mais estudantes era o de Serviço Social. Destaca-se que este quadro apresentado na Nota Técnica nº 037/2008 do MEC diverge dos números totais encontrados nas Sinopses da Educação Superior (o que será analisado mais adiante).

No ponto 31 (trinta e um), a Nota Técnica apresenta em tabela a relação numérica entre o corpo docente e discente, além da formação do corpo docente. Constata-se o seguinte:

Tabela 8 – Cursos de Graduação a Distância Ofertados pela UNITINS com Dados de Docentes

	Curso	Dados do corpo docente	Relação docente/aluno
1	Administração	38 (2G/20E/12M/4D) ¹⁰⁸ 42% c/ Pós <i>stricto sensu</i> *Nenhum doutor na área e apenas 4 mestres em áreas correlatas	1 professor – 429 ¹⁰⁹
2	Ciências Contábeis	34 (3G/11E/16M/4D) 58% c/ Pós <i>stricto sensu</i>	1 professor – 223
3	Licenciatura em Matemática	21 (1G/8E/10M/2D) 57% c/ Pós <i>stricto sensu</i>	1 professor -184
4	Licenciatura em Letras	20 (2G/9E/8M/1D) 45% c/ Pós <i>stricto sensu</i>	1 professor– 463
5	Licenciatura em Pedagogia	42 (1G/21E/16M/4D) 48% c/ Pós <i>stricto sensu</i>	1 professor – 365
6	Serviço Social	28 (16E/10M/2D) 43% c/ Pós <i>stricto sensu</i>	1 professor – 1064

Fonte: Nota Técnica nº 037/2008/DRESEAD/SEED/MEC.

Sobre os dados apresentados acima, a Nota Técnica faz várias observações. Primeiramente, é motivo de preocupação a constatação de baixos percentuais de mestres e doutores, com a agravante de que parte considerável dos mesmos não são diplomados nas áreas dos cursos. Além desta questão da formação dos professores fora da área, constata-se que o coeficiente numérico entre professores e estudantes era inconcebível, a exemplo do curso de Serviço Social, no qual havia apenas um professor para atender 1.064 alunos. Esta relação numérica tornava inviável algumas práticas como a aplicação de avaliações, o esclarecimento de dúvidas ou a interatividade entre estudantes e professores. Em segundo lugar, no ponto 33 da Nota Técnica (trinta e três), chama a atenção a existência de professores com graduação no quadro docente. Essa ocorrência, em acordo com a Nota Técnica, “[...] levaria a Instituição a baixos índices se aplicarmos os instrumentos de avaliação do INEP, isto é, conceitos inferiores a 3 (três), que é o mínimo aceitável na regulamentação vigente.” A terceira questão colocada no ponto 34 (trinta e quatro) da referida Nota Técnica é sobre a “metodologia da UNITINS”.

¹⁰⁸ O entendimento destes dados é o seguinte: no curso de Administração há 38 professores, sendo 2 (dois) com graduação (2G), 20 (vinte) com especialização (20E), 12 (doze) mestres e 4 (quatro) doutores.

42% do corpo docente com pós graduação *stricto sensu*, mas nenhum doutor com formação na área e apenas 4 (quatro) mestres em áreas correlatas.

¹⁰⁹ Dividindo-se a quantidade de alunos pela quantidade de docentes, chega-se ao coeficiente de 1 professor para 429 estudantes no curso de Administração.

Nesta “metodologia”, os docentes preparavam, desenvolviam e ministravam as aulas semanais através de “[...] teleconferência de responsabilidade da EADCOM”. Os tutores a distância, denominados de *web*-tutores atuavam nas sedes, “[...] sendo os responsáveis pela comunicação entre professores e estudantes no atendimento a dúvidas. Já os tutores presenciais (tutores de sala) são licenciados que acompanhavam os estudantes nos polos relacionados a atividades tecnológicas e administrativas. No entanto, em acordo com a Nota Técnica, esses tutores de sala não “[...] são especialistas nos assuntos [...] são apenas facilitadores da mediação dos trabalhos [...]”. Constata-se que este fato aponta para uma irregularidade séria em razão de que o tutor deveria ser formado na área do curso em que atuava, exatamente para servir de mediador das questões levantadas pelos estudantes, servindo de elo perante os professores.

A Nota Técnica nº 037/2008 do MEC afirma que a carga horária estava distribuída em aulas que começavam às 19:00h e terminavam às 22:30h, com intervalo de 15 (quinze) minutos. No entanto, em acordo com o ponto 40 (quarenta), eram 18 encontros semestrais “[...] para o desenvolvimento dos conteúdos de todas as 06 (seis) disciplinas dos módulos, as quais são ministradas sequencialmente”. Constata-se que essa carga horária não atendia à legislação.

Para obter aprovação, os estudantes precisavam ter frequência igual ou superior a 75%. Como resultado do cruzamento desses dados, o ponto 42 (quarenta e dois) afirma que

Com essa previsão, o estudante da UNITINS cumpriria uma determinada disciplina com apenas três encontros¹¹⁰ no polo de apoio presencial, com aproximadamente três horas de trabalhos acadêmicos com as aulas expositivas dos docentes (isso representa aproximadamente 5% de uma carga horária prevista de 60 horas). Ademais, dadas as precariedades das condições de acesso dos estudantes aos recursos pedagógicos e de webtutoria, concluímos que o atendimento do estudante, aproximadamente, corresponde às tele-aulas, o que não atende à regulamentação vigente. (Grifo no original).

Diante disto, fica constatada a precarização do curso oferecido pela EADCON/UNITINS, pela ausência tanto de condições para funcionamento de um curso superior quanto de garantia dos padrões mínimos de qualidade, os quais deveriam ser ofertados segundo a legislação específica. As considerações feitas

¹¹⁰ Conclusão baseada no fato de serem disponibilizadas 18 semanas no semestre, para uma média de 6 disciplinas no módulo, resultando três semanas para cada disciplina. (Nota de rodapé no original).

acima apontam para o não cumprimento das aulas tanto do ponto de vista quantitativo quanto qualitativo. Neste sentido, sobre o aspecto quantitativo, ficou constatada a não observância do mínimo necessário em relação à carga horária determinada para a existência de um curso superior, sendo que os cursos da parceria entre a EADCON e a UNITINS ofertavam apenas 5% da carga horária prevista. Sobre o aspecto qualitativo das aulas, constatou-se também a inexistência de suporte tecnológico apropriado para mediação dos conteúdos. Ocorre que o “modelo” ou geração de EaD utilizada era arcaica, basicamente constituída por tecnologia de primeira ou segunda geração, segundo análise feita no capítulo, o que tornou o “modelo” ultrapassado e sem condições de atender os estudantes. Esse modelo “um-todos” já caducou há tempo e representa uma metodologia centrada na tecnologia sem oferecer um bom grau de interatividade, o que se constitui em problema sério (SILVA, 2006) e não atende mais aos parâmetros de qualidade (BRASIL, 2007).

Além do mais, em seu ponto 38 (trinta e oito) a Nota Técnica constata que “[...] os estudantes da UNITINS têm parte das disciplinas ofertadas pela UNIVALI, o que configura terceirização das atividades acadêmicas nos cursos. “Este aspecto da terceirização das atividades reflete a obediência clara aos princípios reformistas do Estado adotados no Brasil na década de 1990” (BRASIL, 2005; PEREIRA e SPINK, 2005), mas há que se entender que algumas atividades não podem ser terceirizadas. Neste caso, perante o MEC era a UNITINS que possuía credenciamento para ofertar a graduação e esse credenciamento é intransferível, constituindo grave falha essa transferência de responsabilidade.

Diante desta gama de precariedades, foi constatado ainda que o material impresso de entrega semestral era praticamente a única fonte de trabalho de que os estudantes dispunham. O material constante na plataforma eletrônica era praticamente inacessível, posto que os polos, além da indisponibilidade quantitativa dos computadores, não possuíam conexão com a internet.

Em relação ao processo avaliativo, merece destaque que o “modelo” de EaD da UNITINS realizava 2 (duas) provas semestrais. Essa avaliação constava de 10 (dez) questões objetivas de múltipla escolha e era realizada presencialmente. Cruzando os dados da avaliação com a carga horária, constata-se que as 2 (duas) avaliações ocorriam sobre os conteúdos de 3 (três) aulas.

Os pontos 44 (quarenta e quatro) e 45 (quarenta e cinco) da Nota Técnica tratam da avaliação do estágio e das práticas pedagógicas, as quais eram fundamentadas em um conjunto de produções textuais inseridas no AVA e resultantes das atividades do “[...] estágio supervisionado, das práticas pedagógicas, dos trabalhos interdisciplinares e das diversas atividades do curso, bem como outros textos produzidos em cada módulo [...]”. Estas atividades deveriam estar organizadas em um *portfólio* individual.

Em acordo com o ponto 47 (quarenta e sete) da Nota Técnica, independentemente do modelo de avaliação, a SEED estava verificando “[...] eventuais indícios de fraude na avaliação, no que diz respeito a notas recebidas por estudantes mediante entrega de trabalhos, os quais não passariam por checagem (ou correção posterior) por parte do corpo docente da instituição.”

Sobre a avaliação, é acrescentado ainda que foi constatado no curso de Matemática que não existem trabalhos extras para compor a avaliação final. Neste sentido, a avaliação seria composta apenas pelas duas provas. Essa prática estaria em desacordo com a prática de avaliação continuada que a UNITINS afirmava praticar em seu Projeto Político-Pedagógico.

Conforme os Referenciais de Qualidade, as avaliações deveriam ser “[...] um processo contínuo para verificar constantemente o progresso dos estudantes e estimulá-los a serem ativos na construção do conhecimento. (BRASIL, 2007, p. 16)”. Mas o constatado na verificação do MEC foi que havia incoerência entre o escrito no Projeto e as práticas avaliativas dos cursos em seu cotidiano. De fato, a avaliação precisa ser contínua e não centrada apenas nas avaliações bimestrais. Mas o “modelo” de EaD de segunda geração praticado pela parceria EADCON/UNITINS se utiliza de práticas semelhantes às utilizadas na indústria, como a produção em série. Neste sentido, ficou constatada a prática de uma avaliação em série.

Ainda a esse respeito, destaca-se aqui o ponto 49 (quarenta e nove), o qual cita a conversa com um grupo de alunos, os quais afirmaram que bastava

[...] colocar o trabalho na plataforma eletrônica para alcançar os 40% previstos para a avaliação. Considerando que média para passar é de 6, isto significaria que, alcançados os 4 pontos em 10, os alunos necessitariam de apenas 2 pontos nas provas de múltipla escolha (o que eventualmente já poderia ser alcançado, se considerarmos princípios estatísticos.

De fato, do ponto de vista numérico da expansão, essa parceria da EADCON/UNITINS e outros agentes consegue destaque em nível nacional chegando a manter tele-salas em todos os estados do Brasil, inclusive anunciando em seu site a oferta dos seus serviços a brasileiros residentes em outros países. No entanto, é alarmante o grau de precarização apresentado pelo “modelo” de EaD que a UNITINS utilizava em seus cursos.

Ainda sobre a proposta pedagógica utilizada nos cursos veiculados, a Nota Técnica afirma em seu ponto 51 (cinquenta e um) que, na avaliação dos especialistas do MEC, a proposta pedagógica

[...] não é suficiente, do ponto de vista da abrangência de conteúdos necessários para a formação em nível superior, bem como de avaliação continuada do estudante, isto é, se considerarmos o projeto pedagógico aprovado no MEC, para o credenciamento para a modalidade de educação a distância, ele não está configurado na prática, seja no tocante à abrangência dos conteúdos, seja nos processos avaliativos de estudantes.

Essa constatação do MEC chega a ser alarmante dado o grau ou a quantidade das irregularidades detectadas, bem como a quantidade de cursos abertos em todo o país, além da quantidade de estudantes matriculados. É muito mais preocupante a constatação do grau de intencionalidade e propensão ao erro, uma vez que o projeto pedagógico submetido ao MEC apresentava correção e seriedade, mas a implementação das salas de aula apresentava um erro após o outro, o que caracteriza uma postura dolosa na implementação dos cursos, cuja prioridade era a mensalidade dos alunos.

Para reafirmar essa precarização, a Nota Técnica faz uso dos registros de alguns especialistas após a visita *in loco* e a verificação das reais condições apresentadas pela parceria. Ressalta-se o ponto 52 (cinquenta e dois), o qual afirma que “[...] o instrumento de avaliação do conhecimento é inadequado, tanto na quantidade quanto no tipo das questões [...]”. Nesta perspectiva, o instrumento de avaliação baseado em provas objetivas e de múltipla escolha era incapaz de avaliar a “[...] capacidade redacional e de desenvolvimento de raciocínio crítico [...]”.

Diante disso, existe o reconhecimento por parte do especialista de um “[...] grave problema que necessita urgente intervenção do MEC e ajuste por parte da UNITINS.” Mais adiante, no ponto 55 (cinquenta e cinco), outro especialista do MEC na área de matemática constata que

[...] a múltipla escolha favorece a operacionalidade da correção, o que deixa no ar uma intenção de massificação de correção, e a ausência pessoal do professor, que passa a desconhecer as tipicidades de respostas, podendo detectar nelas qualidades e falhas em seus alunos. Outro aspecto, também negativo, das avaliações disponibilizadas é a da imediata correspondência com os exercícios praticados no material impresso das disciplinas, o que favorece pensar-se que ao aluno é indicado deter-se pragmaticamente sobre o conteúdo indicado.

No ponto 56 (cinquenta e seis), outro especialista do MEC, desta vez no curso de Letras, destaca que

[...] nas avaliações analisadas não se encontram sinais de outros conteúdos que não os disponibilizados nas apostilas, o que corrobora a ideia de que a apostila condensa o conteúdo a ser estudado no curso, o que depõe contra a qualidade da licenciatura analisada, por exíguo e superficial, mesmo contra a legalidade do curso, pois o conteúdo disposto nos módulos nem de longe é capaz de perfazer a carga horária total anunciada para o curso, muito menos dá conta da gama de conhecimentos necessários à práxis pedagógica do egresso do Curso de Letras. [...]

De modo geral as disciplinas são apresentadas de modo enciclopédico e acrítico, dispostas como um bloco de informações práticas que se precisa manejar, mais do que como conhecimento sobre o qual se precisa refletir para projetar uma práxis pedagógica autônoma e criativa. As apostilas, via de regra, assemelham-se, na forma como os conteúdos estão dispostos, a manuais cujo objetivo está em dominar um conhecimento prático qualquer. [...] os conteúdos disponibilizados nos módulos não permitem o domínio pleno dos conteúdos [...] nem ao menos em forma de manuais, por não fornecer todo o conteúdo necessário [...] como seria de se esperar de um manual, mal grado a inadequação da escolha de manuais como material didático na formação superior [...] por outro lado, o material não parece adequado à EaD. Trata-se de uma coletânea de conteúdos sem o tratamento adequado à EaD.

Através do parecer dos especialistas que fizeram uma diligência, constatam-se várias fragilidades inadmissíveis em qualquer nível da educação, e principalmente na formação inicial de professores, como é o caso das licenciaturas ofertadas pela parceria aqui estudada. Diante de tudo isso, o ponto 58 (cinquenta e oito) da Nota Técnica é bastante conclusivo ao afirmar que o “modelo” utilizado pela UNITINS não está em acordo com os fundamentos “[...] e possibilidades para a modalidade de educação a distância, as avaliações estão em desacordo com proposta de formação em nível superior e, principalmente, o modelo de oferta apresentado, em parceria com a EDUCOM, é irregular. ”

Neste ponto, foram destacados alguns elementos com implicações sérias que comprometiam o funcionamento dos cursos pela inobservância dos critérios mínimos de qualidade. Dentre estes elementos, destaca-se novamente o modelo

arcaico de EaD utilizado como suporte tecnológico para ministração das aulas. O suporte era antigo (e mais barato), fundamentado em atividades assíncronas próprias da primeira ou segunda geração de EaD, apresentando baixa interatividade, centrada no modelo “um-todos” na qual o professor ministra aulas para milhares de estudantes ao mesmo tempo através de um canal de televisão exclusivo. A este respeito, concorda-se com Silva (2006), o qual afirma as vantagens da educação *on-line* caracterizada como de última geração e propiciando interatividade em tempo real entre todos os envolvidos no processo educativo.

Sobre a infraestrutura dos polos de apoio presencial, verificada *in loco* a partir de denúncias dos estudantes de Serviço Social, a Nota Técnica apresenta a sua avaliação no ponto 60 (sessenta) e afirma que os referidos polos “[...] não oferecem condições adequadas para a oferta de ensino superior [...]”.

No ponto 62 (sessenta e dois) da Nota Técnica temos o relato de um dos avaliadores, resultado da diligência feita nos polos, o qual afirma que

[...] os pólos não atendem à legislação no que tange à necessidade de apresentação de documentação comprobatória do estabelecimento de parcerias, disponibilidade de biblioteca com livros da bibliografia básica e complementar para todos os cursos ofertados no pólo, laboratório de informática, corpo docente, além de apresentar sistema de tutoria deficiente [...] não atende aos referenciais de qualidade para a oferta de cursos superiores na modalidade a distância.

Constata-se de maneira clara a gravidade da situação também neste quesito da infraestrutura, sendo que outro avaliador, no ponto 63 (sessenta e três) da Nota Técnica, constata outras irregularidades e relata que, além de o polo não estar em conformidade com a legislação, ainda existe a agravante de que, além da atuação da EADCON, o

[...] pólo se revela como o franqueado - FACULDADE DINÂMICA –, que disponibiliza a estrutura e a equipe profissional. Como os encontros presenciais são realizados com o apoio de aulas em formato de vídeo-conferência, a tutoria que deveria exercer função motivadora do curso conta com profissionais sem formação na área e que atuam em mais de um curso; novamente é preciso deixar registrado o exemplo do tutor com formação em Educação Física que realiza os encontros presenciais dos cursos de Administração e Análise de Sistemas.

Em última análise, o sistema de franquia configurado revela a estratégia para distribuição e comercialização de serviços de ensino. Trata-se de um método eficaz para determinadas instituições de ensino superior promoverem a ampliação de suas operações em busca de lucro, e em contrapartida existe a mesma oportunidade para o franqueado. Contudo, o quesito qualidade da oferta de educação a distância fica prejudicado e a

visão social de desenvolvimento que seria quantificada via indicador de qualidade do ensino passa a ocupar o segundo plano. O desenho do modelo educacional é eficiente no papel e em simulação da metodologia utilizada, mas a operacionalização deixa a desejar, tendo em vista o despreparo da equipe local, a falta de recursos materiais adequados e a falta de qualidade do material didático.

Pelas constatações acima, foram apontados sérios problemas com a infraestrutura, a qual deveria estar em acordo com a legislação própria. Assim, há muito a legislação já vem falando sobre a infraestrutura dos polos. Destacam-se a Lei nº 10.870/2004, o Decreto nº 5.622/2005, e o Decreto nº 6.303, de 2007. Para este último, o polo é uma unidade operacional destinado à realização de atividades presenciais, obrigatórias, pedagógicas e administrativas tais como avaliações, estágio, atendimento das necessidades administrativas relacionadas aos estudantes, práticas laboratoriais com computadores conectados à internet em quantidade suficiente para utilização dos estudantes. Para tanto, precisava estar bem servido de estrutura física e humana, com destaque para a existência de estrutura tecnológica. A Portaria nº 2/2007 reafirma a importância dos polos e os Referenciais de Qualidade para a Educação Superior a Distância (BRASIL, 2007) são contundentes ao também afirmarem sobre a necessidade de “[...] coibir a precarização da educação superior, verificada em alguns modelos de EaD [...]” (BRASIL, 2007, p. 3), buscando a “[...] melhor tecnologia e metodologia a ser utilizada[...]”, além de priorizar também os “[...] momentos presenciais necessários e obrigatórios, práticas laboratoriais de ensino, trabalhos de conclusão de curso, tutoriais presenciais nos polos e outras estratégias ” (BRASIL, 2007, p. 7), além de afirmar que “[...] os princípios da interação e da interatividade são fundamentais para o processo de comunicação e devem ser garantidos no uso de qualquer meio tecnológico a ser disponibilizado.” (BRASIL, 2007, p. 10).

Segenreich e Castro (2012) afirmam sobre a opção da regulamentação por um modelo de educação semipresencial, o qual deveria acontecer nos polos de apoio presencial, portanto era necessário que os mesmos estivessem bem equipados e organizados para os atendimentos presenciais.

Nas visitas feitas *in loco* ficou comprovada a utilização ampla e irrestrita de estratégias de mercado pelas parcerias EADCON/UNITINS, as quais reduziram ao máximo a educação a uma mercadoria qualquer, tendo o lucro como objetivo

maior. Esta relação mercantil busca a satisfação dos interesses do capital em sua multiplicação sem se importar com questões fundamentais como os padrões mínimos de qualidade, a observância da legislação específica, a formação profissional responsável de pessoas que atuariam na sociedade em seu exercício profissional, além da utilização ampla do estado do Tocantins e seu aparelho para o alcance destes fins mercantilistas.

Isso remete a uma análise da utilização do Estado em favor de determinados grupos com fins específicos de satisfação dos interesses do capital camuflados de “prestação de serviço” ou de “parceria público-privada”, na qual a qualidade dos serviços deixa muito a desejar.

Essa realidade foi constatada pelos especialistas que fizeram as diligências *in loco*, sendo que em outras visitas os representantes do MEC também detectaram: apenas onze computadores para mais de 400 estudantes; pouco conhecimento do AVA por parte dos alunos; a inexistência de biblioteca, de serviços de secretaria, de material didático multimídia, de laboratórios de informática, de bibliografia básica e complementar, de assinatura de periódicos especializados; inconsistência da estrutura, a qual se resumia apenas a locação de sala de aula em escolas da educação básica ou outros ambientes parecidos. (Pontos 64 – 66 da Nota Técnica).

A esse respeito, o ponto 67 (sessenta e sete) afirma que anteriormente já haviam sido tomadas medidas pelo MEC, sendo que desta maneira “[...] não há condições de manutenção do modelo de oferta nos moldes atuais.” Houve uma unanimidade entre os especialistas que efetuaram a diligência na questão das bibliotecas, que são ou inexistentes ou de extrema precariedade em **todos os polos visitados**. (Destaque meu). Sobre isso, o ponto 71 (setenta e um) afirma que “Os acervos dos pólos visitados **NÃO ATENDEM AOS PROGRAMAS DAS DISCIPLINAS**, portanto estariam num conceito abaixo de um, que nem existe” (Destaque no original).

Diante desta realidade, destaca-se que os pareceres dos especialistas sempre apontam a falta generalizada de condições no oferecimento dos cursos pela modalidade EaD pela UNITINS e seus parceiros. Dessa forma, o ponto 74 (setenta e quatro) da Nota Técnica, após considerar todas as condições de ofertas da educação a distância pela parceria UNITINS/EADCOM, afirma que não há

observância do marco regulatório da política educacional brasileira no que se refere à educação a distância e que a infraestrutura encontrada nos “polos” de EaD não são suficientes para a aprovação dos polos. Nesse sentido, é textual: a “[...] UNITINS/EADCOM não conseguiria credenciar os seus pólos de apoio presencial. As deficiências na infra-estrutura dos pólos de apoio presencial são graves e devem ser sanadas”.

O ponto 76 (setenta e seis) da Nota Técnica aponta para a sua conclusão e afirma que, “Diante do acima exposto, esta Nota Técnica sugere a intimação da UNITINS para que se manifeste acerca do interesse no saneamento de deficiências no prazo de 10 (dez) dias.

Estas observações feitas pelo MEC apontam para as imensas deficiências detectadas, as quais de fato correspondiam às denúncias feitas, mas também apontam para a possibilidade de as mesmas serem sanadas. Do ponto de vista da parceria feita com a EADCON, tanto o MEC quanto o MPF indicaram o encerramento da mesma, responsabilizando assim a UNITINS pela continuidade dos cursos na modalidade EaD, já que somente ela era universidade e possuía credenciamento para a oferta de educação superior. Neste sentido, o MEC aponta para o saneamento ou correção das deficiências operacionais, pedagógicas e de infraestrutura e para o saneamento das mídias oferecidas no “modelo” telepresencial com sala de apoio.

Foi constatado pelo MEC que, além da infraestrutura precária, da falta de pessoal qualificado para realizar com competência aulas na modalidade a distância, um dos grandes problemas estava relacionado à privatização do ensino superior realizado a expensas de mensalidades praticadas no “modelo” criado pela EADCON/UNITINS, não só para ser usada no Tocantins, mas para a educação superior no Brasil. Nosso entendimento é de que esse modelo de ensino não pagaria os custos de uma educação superior com padrões mínimos de qualidade.

No entanto, é um modelo que viabiliza uma estratégia mercadológica do ensino superior e possibilita o aumento estratosférico das matrículas, a prática de *dumping*, a redução dos custos por aluno, a terceirização ilimitada, o uso abusivo de franquias, a utilização de “salas de apoio” ao invés de polos de apoio, o empobrecimento do material didático-pedagógico e a utilização do Estado para a distribuição de riquezas entre os entes conveniados. É um “modelo” perverso e

descompromissado com a maior contribuição que a educação pode dar para o educando e a sociedade: a qualidade no nível educacional.

Não foram obtidos os resultados esperados pela Nota Técnica nº 37/2008 do MEC, a qual tinha a expectativa de que a convocação da UNITINS, bem como a assinatura e cumprimento de um Termo de Ajuste de Conduta (TAC) datado de 28 de abril de 2009 resolvessem os graves problemas detectados. A correção dos problemas detectados caberia à UNITINS, na medida em que era ela que possuía credenciamento do MEC para a oferta de graduação pela modalidade EaD.

Como os problemas não foram sanados no tempo previsto pelo MEC, o próximo passo foi a elaboração pelo MPF de mais um documento tentando normatizar as ações da EADCON/UNITINS. Assim, foi elaborada a Recomendação oriunda da PRDC/PRTO nº 01/2009, de 04 de fevereiro de 2009 (Anexo P). A parte inicial do documento é composta por uma sequência de “considerandos”, 10 (dez) ao todo, mas o último tem 5 (cinco) subdivisões. Após estes considerandos vêm 4 (quatro) recomendações propriamente ditas.

Dentre as considerações iniciais, merece destaque a de número 2 (dois), a qual argumenta que a UNITINS tem credenciamento do MEC, com prazo de 5 (cinco) anos, por força da Portaria MEC nº 2.145, publicada em 20 de julho de 2004 (Anexo M). O referido credenciamento foi específico para ofertar apenas o Curso Normal Superior para 6.000 (seis mil) vagas. Destaca que atualmente estavam sendo oferecidos 8 (oito) cursos com mais de 88.000 (oitenta e oito mil) vagas.

A consideração seguinte destaca que, ao celebrar contrato com a EADCON, a UNITINS terceirizou atividades acadêmicas como “[...] elaborar projeto de educação tele-presencial, coordenar o programa e os respectivos cursos, selecionar e capacitar tutores [...]”, o que afrontava o Decreto nº 5.622/2005.

A sexta consideração faz referência à documentação do MPC¹¹¹/TO, com destaque para o Ofício nº 057/2008 – GAB/PCG, datado de 03 de dezembro de 2008, e seus anexos. (Anexo Q)

Neste sentido, o Ofício nº 057/2008 fala sobre a existência de

[...] indícios de graves irregularidades relacionadas ao Contrato de Prestação de Serviços celebrado entre a FUNDAÇÃO UNIVERSIDADE DO

TOCANTINS – UNITINS e a empresa SOCIEDADE DE EDUCAÇÃO CONTINUADA LTDA – EDUCON [...]

O ofício foi encaminhado ao MPF e acompanhado de vasta documentação. Assim, em acordo com a Representação encaminhada ao pleno do TCE¹¹²/TO, dentre os indícios de irregularidade encontrados foi apontado que, dentre os atos, a “[...] mais reluzente e preocupante espécie é o contrato celebrado entre a Representada e a **Sociedade de Educação Continuada Ltda – EADCON**, que por sua forma e conteúdo integralmente fere os princípios norteadores da Administração Pública, encartados como norma cogente no art. 37, *caput*, da Constituição Federal.”

Este Art. 37 da Constituição afirma que

A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade, eficiência [...].

Ora, a celebração desta parceria quebrava de uma só vez vários princípios constitucionais na medida em que a UNITINS pertencia à administração pública indireta (PEREIRA e SPINK, 2005). A quebra do princípio da legalidade ficou constatada na celebração do contrato com a EADCON, a qual era sociedade comercial, cobrando mensalidade dos estudantes na condição de universidade pública, afrontando consequentemente também o Art. 206, IV, da CF, que garante a “gratuidade do ensino ministrado em estabelecimentos oficiais”

Ficou mais do que evidente a existência de muitas irregularidades detectadas por todas as instituições fiscalizadoras, como o MEC, o MPF e o MPC. Assim, ficavam comprovadas irregularidades em todas as áreas da parceria entre a EADCON/UNITINS, quer pedagógicas, as quais foram detectadas pelo MEC, quer jurídicas, como atestado pelo MPF, quer contratuais, como ficou comprovado pelo Tribunal de Contas do Tocantins. Neste contexto, restava saber o que havia de regularidade naquela parceria, posto que as irregularidades se sobressaíam.

Diante de tudo o que foi detectado e diante da necessidade de a UNITINS resolver os problemas, em 25 de fevereiro de 2009 foi emitida uma segunda Nota

¹¹²Tribunal de Contas do Estado (TCE).

Técnica, a de nº 17/2009/CGS/DRESEAD/SEED/MEC, constante do Processo nº 23000.015907/2008-34, cujo assunto é Imposição de Medida Cautelar¹¹³ (Anexo R). Este procedimento é drástico, mas necessário, e tornaria as questões bem mais difíceis para todos os envolvidos na situação, pois, como dito acima, trata de imposição de medida cautelar.

A Nota Técnica nº 17/2009 está dividida em 4 (quatro) tópicos, quais sejam: I – Do objetivo da Nota Técnica; II – Relatório; III – Análise e IV – Conclusão. Possui 27 (vinte e sete) pontos em 8 (páginas).

O primeiro ponto - Do objetivo da Nota Técnica - esclarece que a mesma foi encaminhada pelo Departamento de Regulação e Supervisão em EaD e sugere a

[...] imposição de medida cautelar de suspensão preventiva de realização de processos seletivos de estudantes e de admissão de novos alunos em cursos de graduação em modalidade a distância pela Universidade do Tocantins – UNITINS, com fulcro no artigo 45 da Lei nº 9.784/1999, e no § 3º do Art. 11 do Decreto nº 5.773/2006, em face da RECOMENDAÇÃO PRDC/PRTO nº 2/2009, de 19 de fevereiro de 2009, do Ministério Público Federal no estado do Tocantins, da irregularidade de cobrança de mensalidades pelo ensino de graduação a distância ministrado pela UNITINS, credenciada pelo MEC na referida modalidade na qualidade de instituição de educação superior pública, nos termos do artigo 206, inciso IV, da Constituição Federal de 1988, bem como das deficiências acadêmicas relatadas na Nota Técnica nº 37/2008/DRESEAD/SEES/MEC, de 6 de outubro de 2008.

Algumas considerações devem ser feitas nesta parte inicial que trata Do objeto da Nota Técnica. A primeira delas diz respeito à Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999, a qual regula o processo administrativo no âmbito da administração pública federal. Observa-se que o processo de diálogo da UNITINS com o MEC já estava no limite, na medida em que um processo administrativo com imposição de medida cautelar estava sendo imposto. A referida Lei, em seu artigo 45, afirma que “Em caso de risco iminente, a Administração Pública poderá motivadamente adotar providências acauteladoras sem a prévia manifestação do interessado.” O teor deste

¹¹³ “É um procedimento intentado para prevenir, conservar ou defender direitos. Trata-se de ato de prevenção promovido no Judiciário, diante da gravidade do fato, do comprovado risco de lesão de qualquer natureza ou da existência de motivo justo, desde que amparado por lei. Deve-se examinar se há verossimilhança nas alegações (*fumus boni iuris*); e se a demora da decisão no processo principal pode causar prejuízos à parte (*periculum in mora*). A medida cautelar será preventiva quando pedida e autorizada antes da propositura do processo principal. Quando requerida durante o curso da ação principal, a medida cautelar será incidental.”
Disponível em: <<http://www.normaslegais.com.br/juridico/medida-cautelar.htm>>. Acesso em: 01 jun 2016.

artigo já deixa clara a gravidade da situação na medida em que trata de risco iminente.

Esse procedimento também estava previsto no Decreto nº 5.773/2006, em seu Art. 11, § 3º, onde afirma que “O Ministério da Educação determinará, motivadamente, como medida cautelar, a suspensão preventiva da admissão de novos alunos em cursos de instituições irregulares, visando evitar prejuízo a novos alunos.” A este respeito, convém destacar a classificação de “instituição irregular” aplicada à UNITINS, a qual sofreu a medida cautelar prevista na legislação.

A Recomendação PRDC/PRTO nº 2, de 19 de fevereiro de 2009, (Anexo S) do MPF do Tocantins agravou muito a situação contra a UNITINS (a EADCON não possuía credenciamento pelo MEC, portanto não podia ser alvo principal das medidas disciplinares). O MPF aponta como irregularidade fundamental a cobrança de mensalidade por uma instituição pública de educação superior. Em acordo com o MPF/TO, havia aqui a quebra do Art. 206, Inciso IV, da CF de 1988.

Constata-se que as irregularidades denunciadas foram confirmadas, além de descobertas outras. Com as intervenções do MEC e do MPF, ficou insustentável a manutenção da parceria porque a mesma carecia de fundamentos legais para a sua manutenção.

O MEC e o MPF ofereceram à UNITINS a oportunidade de permanecer com o credenciamento para a oferta de cursos pela modalidade EaD, contanto que corrigisse as deficiências pedagógicas e desfizesse a parceria com a EADCON, inclusive parando com a cobrança de mensalidade dos alunos pois tratava-se de universidade pública estadual e a cobrança era inconstitucional.

Sobre isto, a UNITINS manifestou que não poderia arcar com o ônus dos alunos porque o governo do estado do Tocantins não disponibilizava de orçamento para suprir as despesas. O governo do Estado também alegou que não era função sua oferecer ou manter graduação gratuita em outros estados do país.

Diante de todas estas questões, e na impossibilidade de a UNITINS corrigir os problemas detectados, o MPF propôs novo Termo de Ajuste de Conduta (TAC) nº 2009.43.00.005112-6, de 22 de julho de 2009 (Anexo T), segundo o qual a UNITINS estava obrigada a: 1) providenciar a gratuidade do ensino com base no Art. 206, IV, da CF de 1988; 2) cessar de matricular novos alunos na EaD com cobrança

de mensalidade; 3) possibilitar a transferência dos estudantes para outras instituições credenciadas na modalidade EaD ou presencial, conforme o aluno manifestasse interesse. Se essa possibilidade não ocorresse, a UNITINS estava obrigada a continuar o curso com os estudantes até que todo o processo de formação fosse concluído.

Como desdobramento destes fatos, o MEC emitiu a Portaria nº 44, de 18 de agosto de 2009, (Anexo U) descredenciando a UNITINS para a oferta de cursos superiores na modalidade a distância. Diante disto, a UNITINS estava impossibilitada de abrir novas turmas de EaD, situação que permanece até hoje, mas a UNITINS abriu cursos presenciais e está tentando se redimir de tantos erros.

Em razão de que nem todos os estudantes tomaram o caminho de mudar de instituição, os mesmos continuam sua formação desde aquela época na UNITINS, em procedimento longo e penoso que ainda se arrasta até os dias de hoje. A tabela abaixo mostra esse processo de formação.

Tabela 9 - Situação acadêmica EaD – UNITINS. 2011 – 2015

Ano	Graduados	Diplomas expedidos	Integralizados	Ativos com Pendências
2011	42.092	27.841	7.703	27.262
2012	70.751	58.780	2.844	18.573
2013	80.145	74.178	1.947	10.927
2014	83.100	79.578	1.045	8.874
2015	83.233	79.896	1.041	8.745

Fonte: UNITINS: Relatório da Diretoria de Ensino a Distância¹¹⁴ (Anexo V)

Em acordo com a tabela acima, a primeira coluna mostra que até o ano de 2011 a UNITINS conseguiu graduar 42.092, sendo que em 2015 o total de graduados já havia alcançado a quantidade de 83.233 estudantes. Passando-se para a última coluna, tem-se o quantitativo de estudantes ativos com pendência, os quais perfaziam um total de 27.262 em 2011, decrescendo para 8.745 em 2015. Deste total de alunos ativos com pendências em disciplinas em 2015, consta que 4.001 estudantes possuíam reprovação em disciplinas relacionadas ao TCC e

¹¹⁴ Este Relatório é peça constante do Processo MPF nº 2009.43.00.005112-6

estágios. Os 4.744 estudantes restantes possuíam reprovação em disciplinas tidas como “teóricas”. Os estudantes pertencem aos cursos de Administração, Ciências Contábeis, Letras, Pedagogia, Serviço Social. Os referidos estudantes estavam distribuídos nos estados de Alagoas, Bahia, Ceará, Espírito Santo, Goiás, Maranhão, Minas Gerais, Mato Grosso, Mato Grosso do Sul, Pará, Paraíba, Pernambuco, Piauí, Paraná, Rio de Janeiro, Roraima, Rio Grande do Sul, Santa Catarina, São Paulo, Tocantins e no Distrito Federal

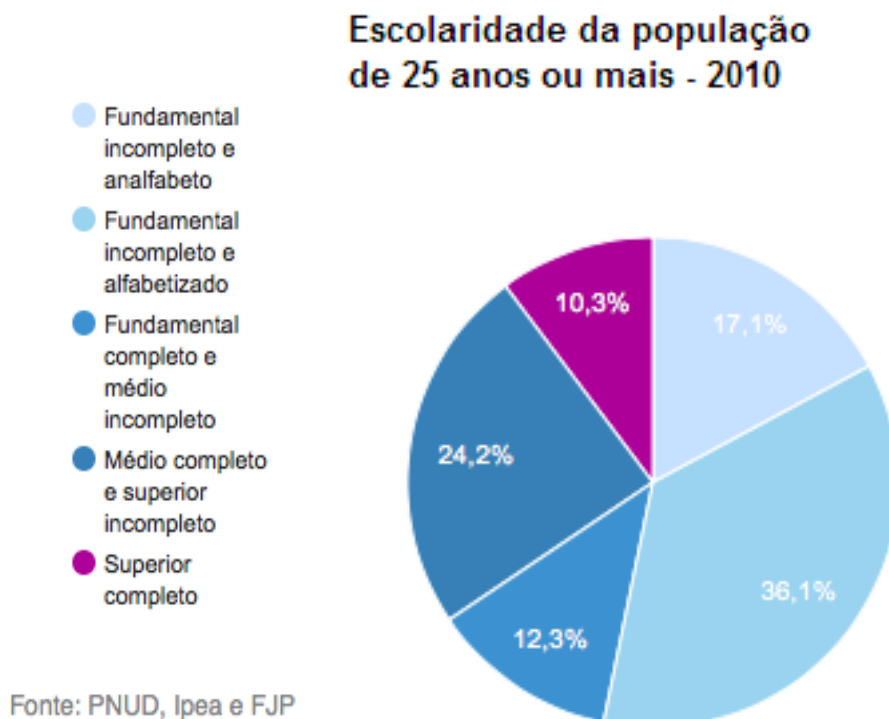
Alguns outros dados da atual conjuntura do Tocantins ajudam a entender a realidade e as possíveis vantagens que o Estado possa ter auferido com a parceria no decorrer dos anos.

Em acordo com o PNUD¹¹⁵, o Tocantins possuía em 1991 apenas 0,85% dos seus estudantes de 18 a 24 anos cursando a educação superior. Em 2000, este percentual subiu para 3,55% e no ano de 2010 passou para 14,35%.

Esses dados demonstram que a estratégia usada pelo governo do Tocantins para a expansão da educação superior utilizando a modalidade a distância foi positiva no sentido do atendimento quantitativa à demanda. No entanto, qualitativamente essa estratégia pode ser considerada um fracasso, pelos sérios danos causados à população, que pagou por uma educação de má qualidade contrariando a tudo que estava previsto nos marcos normativos do estado brasileiro.

¹¹⁵Disponível em: <http://www.atlasbrasil.org.br/2013/pt/perfil_uf/tocantins>. Acesso em: 16 Set.2016.

Gráfico 14 – Escolaridade da População de 25 Anos ou Mais – 2010 – Tocantins.



Estes dados, bem como o percurso traçado pela classe governante para a UNITINS, passando pelas várias mudanças na personalidade jurídica da instituição e pelas muitas tentativas de privatização, reafirmam que, bem pior do que um erro ocasional na política, ocorreu a insistente repetição na política do erro. Essa obstinação nessa política do erro certamente conduziria a este fim, acarretando desgaste institucional, acadêmico e pessoal dos estudantes. Neste sentido, o direito à educação virou um caso de justiça pela insistência de governantes tocantinenses que pretendiam conduzir a educação superior do patamar de direito do cidadão ao nível de bem de consumo dirigido pelas leis do mercado. E como tudo na vida apresenta seus aspectos de contradição¹¹⁶ dentro de uma totalidade múltipla,

¹¹⁶ Algumas considerações mais atuais (de 2016) devem ser feitas em relação à educação superior ofertada pelo estado do Tocantins. A primeira delas, de caráter negativo, é que, por mais que se devam considerar algumas críticas em relação ao ranking das universidades, mas na última edição promovida pela Folha de São Paulo, denominada de Ranking Universitário Folha (RUF), a Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ) figura em primeiro dentre 195 universidades brasileiras e a UNITINS consta como a última colocada. (Disponível em: <<http://ruf.folha.uol.com.br/2016/ranking-de-universidades/>>. Acesso em: 20 Out. 2016.) A segunda questão, de caráter positivo, é que também em 2016 a UNITINS possui 4 (quatro) *campi* com oferta de 13 (treze) cursos superiores e, neste ano, novamente a UNITINS deixa de ser Fundação Pública de Direito Privado e volta a ser autarquia pela Lei nº 3.124, de 14 de julho de

certamente que o prejuízo de milhares de estudantes pode ter sido transformado em lucro para algumas pessoas.

2016, a qual Transforma em autarquia a fundação que especifica, e adota outras providências, passando a ser denominada de Universidade Estadual do Tocantins (UNITINS), na condição de pública e gratuita, restando agora se empenhar para garantir a tão desejada qualidade nos serviços que oferece. (Disponível em: <<http://www.al.to.leg.br/legislacaoEstadual>>. Capturado em: 30 de set. 2016).

CONSIDERAÇÕES FINAIS

As investigações iniciais sobre a temática abordada incluindo-se aqui desde o referencial bibliográfico bem como os documentos compreendidos em fontes primárias ou secundárias aliados ao suporte teórico-metodológico determinaram os caminhos a serem percorridos os quais conduziram a várias análises, compreendendo-se que “[...] o método não se separa da construção do seu objeto; ao contrário, é ele que o constitui. “ (CIAVATTA, 2001, p. 121).

Neste sentido, estas considerações finais encerram em si o esforço por trilhar a reconstrução histórica percorrida pelo objeto, implica numa dupla incursão: a primeira está relacionada com o processo de partir das determinações mais complexas e gerais para a “[...] singularidade dos fatos empíricos, e destes, voltar ao geral, apreendendo-os nas suas mediações específicas, na sua particularidade histórica: duração, espaço e movimento da realidade sob a ação cotidiana dos homens. (CIAVATTA, 2001, p.121).

Assim, o estudo busca entender as múltiplas determinações, estabelecendo os elementos de totalidade, contradição e mediação desta política de expansão da educação superior no estado do Tocantins efetivada na parceria entre a EADCON e a UNITINS desde seu começo em 2000 até seu término em 2009.

No que se refere especificamente ao processo de expansão da educação superior através da EaD no estado do Tocantins e no país pela parceria entre a EADCON e a UNITINS, é possível evidenciar no estudo algumas considerações que foram relevantes.

Defende-se que a concepção e a implementação desta política de expansão da educação superior através da modalidade EaD são o resultado de múltiplas determinações, o que traz como implicação imediata a rejeição de uma única determinação e de um único resultado.

Neste sentido, entende-se que um dos maiores desafios desta pesquisa é capturar os elementos de contradição dentro do todo estruturado ou do fenômeno. Nessa busca, respaldado no fundamento das finalidades (e não do fim), pode-se constatar a existência de resultados positivos e negativos, os quais poderiam ser outros, a depender dos agentes envolvidos nesta política expansionista. De certo

que esta classificação aqui também está revestida de subjetividade, mas se fundamentou nos estudos realizados no decorrer desta pesquisa.

A segunda incursão está relacionada com um retorno às questões de pesquisas propostos na parte inicial deste estudo a fim de que se estabeleçam considerações mais consistentes respaldadas na confirmação ou negação das referidas questões, fazendo-se o movimento da apreensão do real o qual resulta do fazer humano dando a direção histórica em acordo com suas motivações e protagonismo.

Neste sentido, a primeira questão norteadora trata a respeito das influências existentes nas políticas de educação superior causadas pelas mudanças estruturais na atual sociedade capitalista. Sobre isso, fica constatado que uma das principais características da contemporaneidade é a existência destas várias mudanças ocorridas em todos os níveis da sociedade, as quais causam grandes impactos e geram demandas de vários matizes. Dentre estas mudanças significativas, relacionam-se aqui as mudanças estruturais como a globalização, o neoliberalismo e a reestruturação produtiva, as quais exerceram influência no sentido de que os Estados nacionais também passassem por reformas a fim de se adequarem principalmente às novas demandas do capital em suas mais variadas formas de multiplicação.

A segunda questão de pesquisa busca perquirir em que medida a nova configuração das parcerias público-privadas proveniente da reforma do Estado repercutem nas políticas de expansão da educação superior. A este respeito, constata-se que no escopo das reformas do Estado, existe um processo de diminuição do mesmo para as políticas sociais e aumento para o processo de mercantilização, o qual conduziu ao estabelecimento de privatização, terceirização, flexibilização, aplicação de novas técnicas de gestão, priorização para a focalização e descentralização de políticas com destaque para a publicização dos serviços não exclusivos do Estado, inclusive com a possibilidade de estabelecimento de parcerias entre o setor público e o privado.

Neste contexto, o conhecimento assume função central como catalizador do desenvolvimento das pessoas e das nações, na medida em que é fonte geradora de riquezas. Sobre isso, os organismos multilaterais como o BM, UNESCO, OMC e CEPAL, dentre outros, vão exercer grande influência no sentido de apoiar as

iniciativas que favoreçam as práticas mercantilistas em todos os setores, inclusive a educação, a qual não somente passa a produzir cada vez mais conhecimento para o mercado, mas passa a ser um mercado promissor apresentando altas taxas de lucro na condição de investimento para o grande capital.

As associações dessas mudanças estruturais determinaram reformas nos Estados nacionais, que procuraram se adaptar cada vez mais ao mundo globalizado, utilizando como fatores determinantes a centralidade do conhecimento e a mercadorização da educação. Esses fatores conduziram a uma procura cada vez maior por formação em nível superior, acarretando assim várias estratégias, entre elas a diversificação institucional e de formas de financiamento, além da utilização da EaD, para suprir as demandas cada vez mais crescentes por formação universitária.

Um destes desdobramentos na reforma do Estado no Brasil foi a recente utilização da EaD na educação superior, sendo possível o seu uso e expansão massificada somente a partir da promulgação da LDB nº 9.394/96. É preciso entender que essa expansão se dá inicialmente de forma desregulada e descontrolada, tendo em vista que o seu processo regulatório foi demorado, acarretando assim crescimento desordenado da oferta de educação superior através desta modalidade educativa.

Sobre isto, tem-se que considerar a evolução rápida da EaD, a qual cresceu tanto do ponto de vista tecnológico quanto da quantidade dos estudantes matriculados nesta modalidade. Sobre o desenvolvimento das tecnologias, é importante observar a utilização de interfaces com potencial interativo cada vez maior, possibilitando comunicação em tempo real entre indivíduos e grupos, o que veio influenciar grandemente na utilização destes recursos como mediação pedagógica capaz de alcançar os lugares mais longínquos, interligando pessoas e grupos de pessoas simultaneamente.

Há que se destacar que o desenvolvimento das tecnologias da informação e da comunicação permitiu também a evolução do número de instituições, principalmente as privadas, oferecendo diversos cursos com a característica de serem flexíveis em vários aspectos, na condição de modalidade denominada de regime especial pela LDB nº 9.394/96.

A terceira questão norteadora aqui analisada relaciona o “modelo” de educação a distância adotado pela parceria EADCON/UNITINS e suas possíveis contribuições para a expansão da educação superior no Tocantins. A este respeito, entende-se que diante da crescente centralidade do conhecimento, diante da possibilidade de utilização da EaD no processo de expansão da educação superior, e diante da perspectiva de atender a sua grande demanda por educação superior, o estado do Tocantins implementa uma política educacional de expansão deste nível de ensino através da EaD em parceria com a EADCON, a qual durou entre os anos 2000 e 2009. Este programa de EaD utilizava a metodologia telepresencial fundamentada na ministração de aulas pela televisão. Utilizou também a estratégia de terceirizar suas atribuições, o que (dentre outras questões) contribuiu para o encerramento da parceria diante de um processo regulatório crescente da Educação Superior pela EaD. Esse fato, contribui para o entendimento de que, no contexto da reforma do Estado, essa política se caracteriza pela focalização, a qual está inserida no estabelecimento de parcerias entre o setor público e o privado.

Constatou-se que, para além das fronteiras geográficas do estado do Tocantins, em menos de 5 (cinco) anos esta política expansionista alarga sua abrangência e passa a oferecer graduação em larga escala em todos os estados do Brasil, passando a ser considerada em alguns momentos como a maior instituição de educação superior do país. Em pouco tempo essa política expansionista foi alvo de várias denúncias, tanto pelo modelo de EaD utilizado, o qual já estava ultrapassado diante da rápida evolução das tecnologias e da regulação da EaD, quanto pela cobrança de mensalidade, já que a UNITINS era universidade pública estadual.

Destarte, dentre os resultados considerados positivos da parceria, destaca-se o atendimento a uma demanda existente no Tocantins por formação inicial docente. Neste sentido, a questão numérica ou os aspectos quantitativos se sobressaem, até porque uma das maiores potencialidades da EaD é seu alcance geográfico em lugares distantes. Assim, merece destaque a proposta inicial desta política expansionista que objetivava, só no Tocantins, a formação docente de 8.000 (oito mil) professores através do Curso Normal Superior Telepresencial. Mas também é bastante relativa esta afirmação porque a questão numérica por si só

pode não se revestir de positividade se a mesma não vier acompanhada de outros elementos indispensáveis.

Outra questão a ser destacada no contexto da diminuição das receitas do Estado para as políticas sociais é a possibilidade de se ter um custo mais baixo na modalidade EaD. Sobre isso, vários documentos internacionais fazem esse destaque da propriedade da EaD em tempos de escassez de recurso, mas este argumento também se reveste de contradições porque tanto o aspecto da potencialidade quantitativa quanto do barateamento viabilizados pela EaD não deveriam colocar em risco o alcance de indicadores de qualidade considerados indispensáveis em qualquer processo formativo. Dito em outras palavras e em paráfrase de um movimento literário, a formação acadêmica não deve ser revestida do aspecto parnasiano ao defender a “formação pela formação”.

Assim, ao adotar uma política expansionista de formação de professores pela modalidade EaD, com o discurso ideológico de que é uma modalidade que permite o atendimento de grande contingente de pessoas com custos mais reduzidos, o Estado pode estar comprometendo uma formação de qualidade baseado nos princípios defendidos pela Associação Nacional pela Formação dos Profissionais da Educação (ANFOPE) e outras associações que lutam por uma formação que alia a teoria à prática e busca a sólida formação do professor.

A verdade é que a existência de experiências revestidas de negatividades pode proporcionar um olhar discriminatório sobre a EaD, porque a modalidade também pode ter sua imagem prejudicada. Mas, de fato, o problema em si não é a EaD, mas o descaso, a falta de investimento e de maior compromisso dos que conduzem estas políticas. A EaD, como qualquer outra modalidade, quando levada a sério se constitui em excelente canal educativo como ocorre em muitas experiências exitosas no Brasil e no mundo.

Assim, algumas decisões equivocadas tomadas na trajetória desta política expansionista provocaram o seu fracasso, no sentido de que as modificações ocorridas no seu desenvolvimento prejudicaram todo o desenrolar da mesma. Convém destacar que os riscos de uma política expansionista governamental podem aumentar ainda mais na perspectiva do estabelecimento de uma parceria com agentes privados destituída de critérios e de respaldo legal adequado, cujo objetivo maior é o aumento das taxas de lucro.

Todos estes elementos estão presentes neste estudo, o que o torna pertinente, mas inconcluso pelo fato de que vários outros estudos e aprofundamentos poderão advir destas análises iniciais relacionadas com a busca por uma resposta para o recalcitrante problema da grande demanda por educação superior.

Estas análises acentuam a participação humana de indivíduos ou de grupos no sentido da análise histórica dos elementos envolvidos em todo o processo de condução desta política. De fato, os resultados podem ser um ou outro, a depender dos protagonistas, das conduções do processo e das reais motivações dos mesmos, as quais muitas vezes estão camufladas em discursos e práticas ideologicamente comprometidos.

Assim, o que foi negativo para os estudantes submetidos a este processo desgastante pode ter sido vantajoso para alguns da parceria EADCON/UNITINS, pois possibilitou a mercantilização da educação, acarretando benefício próprio para poucos e prejuízo para muitos.

Destacam-se aqui algumas considerações do que a EADCON e a UNITINS não eram em sua essência. Essa busca pelos elementos contraditórios entre essência e aparência foi possível pela escolha de algumas categorias do método materialista dialético, o estudo inicial dos autores e da análise dos documentos e dados à luz dos fundamentos do método investigativo e dos autores lidos. Neste ponto, a aplicação da categoria da contradição foi fundamental na busca das desvelações dentro da totalidade.

Discutindo-se a respeito da utilização do modelo de educação ou das mídias utilizadas pela EADCON, descobre-se que as mídias utilizadas não eram as mais atualizadas, apesar do apelo propagandístico de que os estudantes estariam agora entrando no mundo das tecnologias. Ou seja, havia aqui um apelo comercial destituído de conteúdo real em razão de que as mídias utilizadas na parceria já estavam obsoletas, posto que eram predominantemente de primeira ou de segunda geração, utilizando bastantes textos impressos, com pouca interatividade e fundamentada mais no modelo “um-todos” ou nas transmissões televisivas, com utilização de teleconferências, telefone ou audiovisuais.

Com base nestes fatos, pode-se afirmar que o apelo ideológico e midiático que a parceria EADCON/UNITINS fez para chamar a atenção e conseguir matrículas foi mais mercantilista, pois, se de um lado era verdadeira a revelação de que se utilizavam as NTICs, de outro camuflava-se a realidade porque não se usava o melhor modelo de tecnologia. A categoria da mediação nos faz concluir que a utilização de um modelo mais arcaico com pouca interatividade se baseia no fundamento mercantilista do barateamento ou diminuição dos gastos, priorizando o lucro. A opção que a parceria fez para utilizar as tecnologias mais antigas revela a relação mercantil cuja finalidade priorizava os elementos quantitativos sobre os qualitativos. De fato, pelas denúncias feitas e pelo parecer do MEC, não houve o equilíbrio no uso das tecnologias interativas. A mediação das tecnologias foi direcionada para o barateamento dos investimentos, acarretando uma redução drástica da qualidade, não atendendo aos fundamentos da regulação da educação superior no Brasil.

Isto fica extremamente claro principalmente através da Nota Técnica nº 37/2008, inclusive com algumas falas dos especialistas que fizeram a diligência afirmando que, se pudessem, atribuiriam nota 1 (um) a alguns quesitos avaliados, quando a nota mínima é 3 (três). Inclusive a Lei nº 9.637/98, em seu Art.7º, § I, fala claramente no estabelecimento de indicadores de qualidade e produtividade.

O aparato tecnológico que possibilita uma EaD de qualidade requer um bom investimento. Essa tecnologia deveria estar instalada em um polo de apoio presencial, o que já vinha sendo apontado na legislação própria na condição de indicadores de qualidade e que, portanto, a parceria deveria ter feito melhorias, o que não aconteceu. A parceria EADCON/UNITINS deveria oferecer estrutura física, tecnológica, administrativa e de recursos humanos capazes de promover o ensino, a pesquisa e a extensão.

Diferente deste quadro de negatividade, a EaD que consta nos indicadores de qualidade deve se fundamentar em interfaces que privilegiam o modelo “todos-todos”, característico da educação *on-line* (SILVA, 2006), que proporcionem flexibilidade, superação da lógica do audiovisual e superação da pedagogia centrada na transmissão do conteúdo; que quebrem a lógica da mídia de massa e da produção em série próprios das relações tayloristas/fordistas; que promovam a construção do conhecimento colaborativo; que permitam que as

mensagens sejam modificadas, a depender da capacidade e criatividade dos agentes; que promovam a hipertextualidade digital fundamentada em uma matriz dinâmica, possibilitando o engendramento de textos específicos (SILVA, 2010) - nos quais o estudante é construtor do seu conhecimento - e que o AVA possibilite a construção de redes e compartilhamento de conhecimento.

Por sua vez, a quarta e última questão norteadora tenta perscrutar se a parceria EADCON/UNITINS se configura de acordo com os princípios estabelecidos pela lei da OS ou da OSCIP constante no processo de reforma do Estado, cujo contexto remete a utilização de parcerias com a terceira via para a publicização dos serviços sociais. Isso se dá em razão das análises neoliberais e do terceiro setor, as quais situam a crise no Estado, e não no capital, sendo que, sob essa visão, uma das soluções deveria ser a passagem dos princípios da administração burocrática para a gerencial, contando-se inclusive com o estabelecimento das PPPs com o setor público não-estatal sem fins lucrativos para a execução das referidas políticas sociais a fim de reduzir o papel do Estado ou de reconstruí-lo segundo as bases do empreendedorismo (GIDDENS, 1999).

Sobre isso, fica evidente ao se estudar os princípios da administração pública que definem as características de uma parceria que a EADCON e a UNITINS não constituíam uma autêntica PPP, por várias razões. A primeira razão está relacionada com o fato de que a EADCON não era OS e nem era OSCIP, segundo consta na legislação específica fruto da reforma do Estado no Brasil. Um dos fatores que confirmam isto se relaciona com os lucros auferidos da prestação de um serviço. Para ocupar tal posto, dentre outras questões, a EADCON não deveria ter fins lucrativos, no entanto a análise do contrato por ela firmado diz claramente que a EADCON é uma “[...] pessoa jurídica de direito privado, constituída na forma de sociedade comercial [...]”, a qual certamente possui fins lucrativos, portanto impossibilitada de estabelecer parceria público-privada, em acordo com os princípios de publicização dos serviços não essenciais do Estado estabelecidos por lei, como visto nesta pesquisa.

Neste sentido, cai por terra neste caso a argumentação da utilização da terceira via ou da sociedade civil sem fins lucrativos que assimilariam as funções sociais de um Estado reformado na perspectiva de uma “[...] nova sinergia entre os setores público e privado, utilizando o dinamismo dos mercados, mas tendo em mente o interesse público” (GIDDENS, 1999, p. 109).

Ademais, o próprio Tribunal de Contas do Estado (TCE) atestou que o contrato que celebrava a parceria, “[...] por sua forma e conteúdo integralmente fere os princípios norteadores da Administração Pública no Art. 37 da Constituição Federal. ” Esses princípios são os da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência.

A segunda razão que atesta a impossibilidade de ser mantida uma autêntica PPP diz respeito ao fato de que a UNITINS, por sua vez, se fosse OS ou OSCIP poderia manter uma PPP com o Estado, mas não se deixar “terceirizar” por uma sociedade comercial, tendo como um dos seus fundamentos a obtenção de lucro. Além do mais, em acordo com o Art. 26 do Decreto nº 5.622/2005, era possível manter parceria, contanto que ambas fossem “credenciadas para a oferta de cursos e programas a distância” – e a EADCON não possuía este credenciamento, o que certamente deveria tê-la impedido de se ocupar com graduação. Por não poder desempenhar esta função, a EADCON “terceiriza” a emissão de certificados de graduação através da UNITINS.

Também fica claro pela documentação do MEC e do MPF que a UNITINS não era privada, em razão de sua natureza jurídica modificada, constando a gratuidade do ensino no Art. 21 da Lei nº 1.160, de 19 de junho de 2000. Nesse sentido, praticava ato inconstitucional ao cobrar mensalidade pela prestação de um serviço ou ao se deixar “privatizar” na tentativa de “legalizar” sua ação mercantilista. Sobre isto convém que se faça um destaque aqui ao protagonismo da sociedade civil organizada e dos estudantes do movimento “SOS UNITINS” pela tripla conquista com a aprovação da lei supracitada, na medida em que conseguiram: a gratuidade do ensino em 2000, a implantação da Universidade Federal do Tocantins (UFT) e ainda fornecer subsídios para a ação do MPF em relação ao retorno da gratuidade aos estudantes da EaD.

De forma complexa e contraditória, pode-se afirmar que não poderia ser firmado um contrato de parceria público-privada, pois nenhuma das instituições se encaixava totalmente nas características previstas em lei. A universidade estadual, ao receber pagamento pelo serviço prestado, se descaracteriza como instituição pública estadual.

Esse contrato firmado eventualmente pode ser chamado de “parceria” no uso mais comum do termo, mas, ao invés de PPP, os documentos instituintes revelam que houve um contrato de prestação de serviços. Em nenhum momento aparecem o Protocolo de Compromisso e o Contrato de Gestão, necessários para se constituir uma PPP. E mesmo que estes documentos existissem em relação à UNITINS, era necessário que a EADCON não tivesse fins lucrativos para que fosse firmada uma PPP.

O contrato instituído tinha sua natureza invertida em razão de que aparentemente apontava no sentido público/privado, mas na essência o sentido era privado/público. Prova disto é que a EADCON constava como CONTRATANTE e a UNITINS como CONTRATADA. Ficou invertido também porque era a UNITINS a universidade com credenciamento do MEC, a qual tinha potencialmente a capacidade de contratar e não de ser contratada para cumprir seu credenciamento de formadora em nível superior e emissora de certificados.

Portanto, na conclusão preliminar deste argumento pode-se afirmar que não se tratava de uma genuína PPP, conforme constante do Programa Nacional de Publicização, proposta pela reforma neoliberal do Estado defendida no governo FHC e implementada por seu intelectual orgânico Bresser Pereira. Ou seja, a princípio foi mesmo um ato intencional que confirma a prevalência da opção pela política do erro, muito mais do que pela casual ocorrência do erro da política. Nesse sentido, o próprio Pereira (2005, p. 34-35) afirma que a OS poderá receber dotação orçamentária do Estado, mas é a OS que prestará o serviço. Cita também o exemplo das universidades nos Estados Unidos, as quais são OS, mas “[...] a rigor, não visam lucro e também não empregam servidores públicos. São parcialmente financiadas ou subsidiadas pelo Estado.”

Diante destas questões, na certeza de que “[...] as formas fenomênicas da realidade [...] são diferentes e muitas vezes absolutamente contraditórias [...] com seu núcleo interno essencial e o seu conceito correspondente.” (KOSIK, 1976, p. 14). Assim, na busca dos aspectos paradoxais da realidade pesquisada, convém que após tantas constatações do que não era a parceria entre a EADCON e a UNITINS, então fica o questionamento a respeito do que era.

Assim, no exercício dos elementos de contradição, traz-se aqui novamente Harvey (2008, p. 173), o qual fala a respeito da “acumulação por

espoliação” e das “determinações da sua essência”. Constata-se nesta pesquisa a existência de pelo menos duas determinações da essência da acumulação por espoliação citada por Harvey (2008). A primeira é a *mercadorização e privatização* com a transferência para o setor privado da educação superior no Tocantins e no Brasil a fim de conquistar vários espaços para a satisfação do interesse dos capitalistas que é a acumulação de capitais.

A segunda determinação da existência da política de expansão encontrada na parceria foi a *utilização do Estado para a redistribuição das riquezas*. Convém que se destaque que a distribuição da riqueza ocorre com os detentores do capital pela expropriação dos menos favorecidos através da prestação de serviços para o Estado e obtenção de vantagens financeiras através do Estado.

Constata-se também a possibilidade de ocorrência do que disse Attali (2009) a respeito da ação dos “iniciados”, os quais, detendo determinados conhecimentos, agem na ausência de normatizações claras e nos espaços vagos deixados pelo Estado. A ação dos mesmos também é espoliativa em relação aos usuários dos serviços que os mesmos prestam, sendo que o *modus operandi* muito se assemelha, na medida em que retiram para si o máximo da riqueza, principalmente ao perceberem que a situação não perdurará em razão dos problemas existentes. Nesse contexto, os “iniciados” buscam solução no Estado, o qual paga o ônus arcando com os prejuízos à custa do dinheiro dos contribuintes, os quais são duplamente penalizados, posto que pagaram por um serviço prestado pelos “iniciados” e ainda pagam com seus impostos para o Estado cobrir os rombos deixados.

Diante de todas estas considerações fica constatada que, muito mais do que um erro da política de expansão, existe historicamente no Tocantins a política do erro instituída na educação superior. Esta opção não se coaduna com uma política efetiva, sendo que a UNITINS tem sofrido por receber influência político-partidária demasiada e ser impedida de desempenhar a sua missão constitucional de promotora de educação superior de maneira ampla e com referência social.

REFERÊNCIAS

AFONSO, Almerindo Janela. Reforma do Estado e políticas educacionais: entre a crise do Estado-nação e a emergência da regulação supranacional. **Educação e Sociedade**. Campinas, SP, n. 75/2001.

AIRES, Maria Lourdes Fernandez Gonzalez. **A Telepresencialidade educativa no Tocantins**: sinalizações de uma trajetória em construção. 2007. Tese (Doutorado em Educação) – Programa de Pós-Graduação em Educação, Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2007. Disponível em: <<https://repositorio.ufba.br/ri/bitstream/ri/10602/1/Maria%20Lourdes%20Aires.pdf>>. Acesso em: 03 nov. 2015.

ALMEIDA FILHO, Niemeyer. O desenvolvimento da América Latina na perspectiva da Cepal dos anos de 1990: correção de rumos ou mudança de concepção?. In: FERRAZ, João Carlos; CROCCO, M; ELIAS, L.A. (Orgs.). **Liberalização econômica e desenvolvimento**. São Paulo: Futura, 2003.

ALMEIDA, M. C. de. Estudo da usabilidade da interface do ambiente virtual de aprendizagem da Unitins. 2009, 224 f. Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade de Brasília, Brasília, 2009. Disponível em: <<http://livros01.livrosgratis.com.br/cp114520.pdf>>. Acesso em: 24/set/2016.

ALVES, Thais Guimarães; VIEIRA, Flávio Vilella. Crises Financeiras: uma investigação teórica e empírica para Argentina, Brasil e México (1970-2008). In: ENCONTRO INTERNACIONAL DA ASSOCIAÇÃO KEYNESIANA BRASILEIRA (AKB), 4., 2011, Rio de Janeiro. **Anais**. Disponível em: <<http://www.ppge.ufrgs.br/akb/encontros/2011/36.pdf>>. Acesso em: 29 dez. 2015.

ANDERSON, Perry. Balanço do neoliberalismo. In: SADER, Emir (Org.). **Pós-neoliberalismo**: as políticas sociais e o estado democrático. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1995.

ANTUNES, Ricardo. **Adeus ao trabalho**: ensaio sobre a metamorfose e a centralidade no mundo do trabalho. 3. ed. São Paulo: Cortez, 1995.

ARAPIRACA, José Oliveira. **A USAID e a educação brasileira**: um estudo a partir de uma abordagem crítica da teoria do capital humano. São Paulo: Autores Associados: Cortez, 1982. (Coleção educação contemporânea. Série memória da educação).

ARAÚJO, Nataniel da V. C. G.; CASTRO, Alda M. D. A. A expansão do ensino superior a distância: do emergencial ao definitivo. In: CASTRO, Alda M. D. A.;

CABRAL, Goreti (Orgs.). **Políticas de expansão da educação superior: dimensões, cenários e perspectivas**. Natal: EDUFRN, 2015 (p. 187-210).

ARAÚJO, Nataniel da Vera-Cruz Gonçalves. **O Normal Superior Tele-Presencial e a Trilogia: política educacional, formação de professores e educação a distância**. 2008. Dissertação (Mestrado em Educação) – Programa de Pós-Graduação em Educação, Universidade Federal do Maranhão, São Luís, 2008.

ARRETCHE, M. T.S. Emergência e Desenvolvimento do WelfareState: teorias explicativas. **Boletim Informativo e Bibliográfico (BIB) das Ciências Sociais**, n. 39, Rio de Janeiro: ANPOCS/Relume-Dumará, 1995. Disponível em: <http://www.fflch.usp.br/dcp/assets/docs/Marta/Arretche_1996_BIB.pdf>.

ATTALI, Jacques. **A crise, e agora?** Lisboa: Tribuna da História, 2009.

BANCO MUNDIAL. **Higher Education in Brazil: Challenges and Options**. Washington – D.C. EUA, 2002.

BANCO MUNDIAL. **Higher Education in Developing Countries: Peril and Promises** Washington – D.C. EUA, 2000.

BANCO MUNDIAL. **Prioridades y estrategias para la educación: examen del Banco Mundial**. WASHINGTON – D.C. EUA, 1996.

BARRETO, Elba Siqueira de Sá; GATTI, Bernardete Angelina. (Coord). **Professores do Brasil: impasses e desafios**. Brasília: UNESCO, 2009. Disponível em: <<http://unesdoc.unesco.org/images/0018/001846/184682por.pdf>>. Acesso em: 16 set. 2016.

BARROSO, João. O Estado, a educação e a regulação das políticas públicas. **Educação e Sociedade**, Campinas, SP, v. 26, n. 92, out/2005.

BELLONI, M. L. **Educação a Distância**. 3. ed. Campinas, SP: Autores Associados. 2003. (Coleção educação contemporânea).

BELLONI, Maria Luiza. **Educação a distância**. São Paulo: Autores Associados, 1999.

BELTRÃO, K. I.; SUGAHARA, S. **Infra-estrutura dos domicílios brasileiros: uma análise para o período de 1981-2002**. Rio de Janeiro: Ipea. 2005.

BENGSTON, J. **The quality of education at the beginning of the 21st century**. UNESCO. Paris, 2004. Paper commissioned for the EFA Global Monitoring Report 2005, The Quality Imperative. Disponível em: <<http://unesdoc.unesco.org/images/0014/001466/146630e.pdf>>. Acesso em 08/Set/2016.

BERNHEIM, Carlos Tünnermann; CHAUÍ, Marilena de Souza. **Desafios da universidade na sociedade do conhecimento: cinco anos depois da conferência mundial sobre educação superior**. Brasília: UNESCO, 2008. Disponível em: <<http://unesdoc.unesco.org/images/0013/001344/134422por.pdf>>. Acesso em: 14 fev. 2015.

BIANCHETTI, Roberto G. **Modelo Neoliberal e Políticas Educacionais**. 3. ed. São Paulo: Cortez, 2001. (Coleção Questões da Nossa Época, 56).

BLANCHET, Luiz Alberto. **Parcerias público-privadas**. Curitiba: Juruá, 2010.

BLAUG, Mark. ¿Dónde estamos actualmente en la economía de la educación? In: **Economía de la educación**. PLANAS, Esteves Oroval (Coord.). Ariel, 1996 (p. 17-38).

BLIKSTEIN, Paulo; ZUFFO, Marcelo Knörich. As sereias do ensino eletrônico. In: SILVA, Marco (Org.). **Educação online: teorias, práticas, legislação e formação corporativa**. 2. ed. São Paulo: Edições Loyola, 2006.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: <http://www.imprensaoficial.com.br/PortalIO/download/pdf/Constituicoes_declaracao.pdf>. Acesso em: 05 Jan. 2016.

BRASIL. **Emenda Constitucional nº 19, de 04 de junho de 1998**. Modifica o regime e dispõe sobre princípios e normas da Administração Pública, servidores e agentes políticos, controle de despesas e finanças públicas e custeio de atividades a cargo do Distrito Federal, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc19.htm>. Acesso em: 05 jan. 2017.

BRASIL. **Decreto 2.594, de 15 de maio de 1998**. Regulamenta a Lei nº 9.491, de 9 de setembro de 1997, que dispõe sobre o Programa Nacional de Desestatização e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D2594.htm>. Acesso em: 01 abr. 2015.

BRASIL. **Decreto 5.378, de 23 de fevereiro de 2005**. Institui o Programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização, e dá outras providências. Disponível em:

<<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/2005/decreto-5378-23-fevereiro-2005-535832-publicacaooriginal-25379-pe.html>>. Acesso em: 20 mar. 2015.

BRASIL. **Decreto 6.303, de 12 de dezembro de 2007**. Altera dispositivos dos Decretos nºs 5.622, de 19 de dezembro de 2005, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional, e 5.773, de 9 de maio de 2006, que dispõe sobre o exercício das funções de regulação, supervisão e avaliação de instituições de educação superior e cursos superiores de graduação e seqüenciais no sistema federal de ensino. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2007/Decreto/D6303.htm>. Acesso em: 31/Ago/2015.

BRASIL. **Decreto 6.944, de 21 de agosto de 2009**. Estabelece medidas organizacionais para o aprimoramento da administração pública federal direta, autárquica e fundacional, dispõe sobre normas gerais relativas a concursos públicos, organiza sob a forma de sistema as atividades de organização e inovação institucional do Governo Federal, e dá outras providências. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/2009/decreto-6944-21-agosto-2009-590862-publicacaooriginal-115955-pe.html>>. Acesso em: 20 mar. 2015.

BRASIL. **Decreto nº 2.207, de 15 de abril de 1997**. Regulamenta, para o Sistema Federal de Ensino, as disposições contidas nos arts. 19, 20, 45, 46 e § 1º, 52, parágrafo único, 54 e 88 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D2207impressao.htm>. Acesso em 03/Jan/2016.

BRASIL. **Decreto nº 2.306, de 19 de agosto de 1997**. Regulamenta, para o Sistema Federal de Ensino, as disposições contidas no art. 10 da Medida Provisória nº 1.477-39, de 8 de agosto de 1997, e nos arts. 16, 19, 20, 45, 46 e § 1º, 52, parágrafo único, 54 e 88 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D2306impressao.htm>. Acesso em: 03 jan 2016.

BRASIL. **Decreto nº 2.494, de 10 de fevereiro de 1988**. A Regulamente o Art. 80 da LDB (Lei n.º 9.394/96). Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br/seed/arquivos/pdf/tvescola/leis/D2494.pdf>>. Acesso em 24 abr. 2015.

BRASIL. **Decreto nº 3.860, de 9 de julho de 2001**. Dispõe sobre a organização do ensino superior, a avaliação de cursos e instituições, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2001/D3860impressao.htm>. Acesso em: 03/Jan/2016.

BRASIL. **Decreto nº 5.225, de 1º de outubro de 2004.** Altera dispositivos do Decreto nº 3.860, de 9 de julho de 2001, que dispõe sobre a organização do ensino superior e a avaliação de cursos e instituições, e dá outras providências. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/2004/decreto-5225-1-outubro-2004-5342-44-publicacaooriginal-18915-pe.html>>. Acesso em: 05 jan. 2016.

BRASIL. **Decreto nº 5.773, de 9 de maio de 2006.** Dispõe sobre o exercício das funções de regulação, supervisão e avaliação de instituições de educação superior e cursos superiores de graduação e sequenciais no sistema federal de ensino. Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br/seed/arquivos/pdf/legislacao/decreton57731.pdf>>. Acesso em: 19 jan. 2016.

BRASIL. **Decreto nº 5.773, de 9 de maio de 2006.** Dispõe sobre o exercício das funções de regulação, supervisão e avaliação de instituições de educação superior e cursos superiores de graduação e sequenciais no sistema federal de ensino. Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br/seed/arquivos/pdf/legislacao/decreton57731.pdf>>. Acesso em: 19 jan. 2016.

BRASIL. **Decreto nº 6.303, de 12 de dezembro de 2007.** Altera dispositivos dos Decretos nºs 5.622, de 19 de dezembro de 2005, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional, e 5.773, de 9 de maio de 2006, que dispõe sobre o exercício das funções de regulação, supervisão e avaliação de instituições de educação superior e cursos superiores de graduação e sequenciais no sistema federal de ensino. Disponível: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2007/decreto/D6303.htm>. Acesso em: 19 jan. 2016.

BRASIL. **Decreto nº 83.740, de 18 de julho de 1979.** Institui o Programa Nacional de Desburocratização e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D83740.htm>. Acesso em : 20 mar. 2015.

BRASIL. **Decreto nº 84.128, de 29 de outubro de 1979.** Dispões sobre o controle de recursos e dispêndios de empresas estatais e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1970-1979/D84128impressao.htm>. Acesso em 02 abr. 2015.

BRASIL. **Decreto nº 91.991, de 28 de novembro de 1985.** Dispõe sobre o processo de privatização de empresas sob controle direto ou indireto do Governo federal, e dá outras providências. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1980-1987/decreto-91991-28-novembro-1985-442714-publicacaooriginal-1-pe.html>>. Acesso em: 02 abr. 2015.

BRASIL. **Emenda Constitucional nº 6, de 15 de agosto de 1995.** Altera o inciso IX do art. 170, o art. 171 e o § 1º do art. 176 da Constituição Federal. Disponível

em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc06.htm>. Acesso em: 02 abr. 2015.

BRASIL. **Lei nº 10.870**, de 19 de maio de 2004. Institui a Taxa de Avaliação in loco das instituições de educação superior e dos cursos de graduação e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/lei/10.870.htm>. Acesso em: 03 jan. 2016.

BRASIL. **Lei nº 8.031, de 12 de abril de 1990**. Cria o Programa Nacional de Desestatização, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L8031imprensa.htm>. Acesso em: 30 mar. 2015.

BRASIL. **Lei Nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996**. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9394.htm>. Acesso em: 05 jan. 2016.

BRASIL. **Lei nº 9.491, de 09 de setembro de 1997**. Altera procedimentos relativos ao Programa Nacional de Desestatização, revoga a Lei nº 8.031, de 12 de abril de 1990, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9491.htm#art35>. Acesso em: 30 mar. 2015.

BRASIL. **Lei nº 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.bresserpereira.org.br/Documents/MARE/OS/Uni%C3%A3o-OSLei9.637-1998.pdf>>. Acesso em: 30 dez. 2015.

BRASIL. **Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1.999**. Regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9784.htm>. Acesso em 02 maio. 2016.

BRASIL. **Lei nº 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>. Acesso em: 03 jan. 2016.

BRASIL. **Lei, 4.024, de 20 de dezembro de 1961**. Fixa as Diretrizes e Bases da Educação Nacional. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L4024compilado.htm>. Acesso em: 03 jan. 2016.

BRASIL. **Portaria Normativa n 40, de 12 de dezembro de 2007**. 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, e o Cadastro e-MEC de Instituições e Cursos Superiores e consolida disposições sobre indicadores de qualidade, banco de avaliadores (Basis) e o Exame Nacional de Desempenho de Estudantes (ENADE) e outras disposições. Disponível em: <https://www.unitins.br/portal/legislacao/Recredenciamento/Port_Norm_040_2007_12_12_Republicada_2010_12_29.pdf>. Acesso em: 02 set. 2015.

BRASIL. **Portaria Normativa nº 10, de 02 de julho de 2009**. Fixa critérios para dispensa de avaliação *in loco* e dá outras providências. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/dmdocuments/portaria10_seed.pdf>. Acesso em: 03 fev. 2016.

BRASIL. **Portaria Normativa nº 2, de 10 de janeiro de 2007**. Dispões sobre os procedimentos de regulação e avaliação da educação superior na modalidade a distância. Disponível em: <<https://www.unitins.br/portal/legislacao/SINAES/port%20normativa%20n2%20de%2010%20de%20janeiro%20de%202007.pdf>>. Acesso em: 08 set. 2015.

BRASIL. **Referenciais de qualidade para educação superior a distância**. 2007. Disponível em: <https://www.unitins.br/portal/legislacao/Referenciais_de_Qualidade_Educacao_Superior_Distancia.pdf>. Acesso em: 15 set. 2015

BRASIL. **Decreto nº 5.622, de 19 de dezembro de 2005**. Regulamenta o art. 80 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2005/Decreto/D5622.htm>. Acesso em: 31 ago. 2015.

BRASIL. **Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado**. Brasília, DF, 1995.

BUCI-GLUCKMANN, Christinne. **Gramsci e o Estado**. São Paulo: Paz e Terra, 1980.

CABRAL NETO, A; CASTRO, A. M. D. A. A supremacia da iniciativa privada na expansão do ensino superior: realidade brasileira e repercussões no RN. In: CABRAL NETO, A. NASCIMENTO, Ilma V.; CHAVES, Vera J. (Orgs). **Política de expansão da educação superior no Brasil: democratização às avessas**. São Paulo: Xamã, 2011.

CABRAL NETO, Antônio; CASTRO, Alda Maria Duarte Araújo. A Gestão educacional na América Latina: delineamento e desafios para o Sistema e ensino. In: EYNG, Ana Maria; GISI, Maria Lourdes. **Políticas e gestão da educação superior**: desafios e perspectivas. Ijuí: Ed. Unijuí, 2007.

CABRAL NETO, Antônio; CASTRO, Alda Maria Duarte Araújo. Reflexões sobre os atuais cenários da política educacional na América Latina. **O público e o privado**, Fortaleza, n. 5, jan/jun, 2005.

CABRAL, Nazaré da Costa. **A teoria do federalismo financeiro**. Coimbra – Portugal. Edições Almedina, S.A, 2013.

CABRITO, Belmiro. **Economia da Educação**. Lisboa: Texto Editora, 2002. (Coleção Educação Hoje).

CABRITO, Gil Belmiro; CERDEIRA, Luisa. Democratização e privatização da educação em Portugal: da Revolução dos Cravos à “Contrarrevolução” Liberal. In: PERONI, Vera M. V (Org.). **Diálogos sobre as redefinições no papel do estado e nas fronteiras entre o público e o privado na educação**. São Leopoldo: Oikos, 2015 (p.256-275).

CARDOSO, Fernando Henrique. **Discurso de posse no Congresso Nacional**. 1995. Disponível em: <<http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/ex-presidentes/fernando-henrique-cardoso/discursos-de-posse/discurso-de-posse-1o-mandato/view>>. Acesso em 18/dez/2015.

CARDOSO, Fernando Henrique. Reforma do Estado. In: PEREIRA, Luiz Carlos; SPINK, Peter (Orgs.) **Reforma do Estado e administração pública gerencial**. Tradução Carolina Andrade. 7. ed. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2005. (pág. 15-20).

CARMO, Paulo Sérgio do. **O trabalho na economia global**. São Paulo: Moderna, 1998. (Coleção polêmica).

CARNOY, Martin. **Educação, economia e Estado**: base e superestrutura: relações e mediações. 4. ed. Tradução Dagmar M. L. Zibas. São Paulo: Cortez: Autores Associados, 1990.

CASTELLS, Manuel. **A era da informação**: economia, sociedade e cultura. 5. ed. São Paulo: Paz e Terra. v. 1. 1999.

CASTRO, Alda Maria Duarte Araújo. **Política de educação a distância**: uma estratégia de formação continuada de professores. Natal: EDUFRN, 2005.

CASTRO, Alda Maria Duarte Araújo; SEGENREICH, Stella Cecília Duarte. A inserção da educação a distância no ensino superior do Brasil: diretrizes e marcos regulatórios. In: **Revista Educação em Questão**, Natal, v. 42, n. 28, jan/abr. 2012.

CATANI, Afrânio Mendes; OLIVEIRA, João Ferreira de. **Educação Superior no Brasil**: reestruturação e metamorfoses das universidades públicas. Petrópolis: Vozes, 2002.

CEPAL. **La integración de las tecnologías digitales em las escuelas de América Latina y el Caribe**: uma mirada multidimensional. Santiago de Chile: Naciones Unidas, 2014.

CEPAL. UNESCO. **Educação e Conhecimento**: eixo da transformação produtiva com equidade. Brasília: IPEA/CEPAL/INEP, 1995.

CERDEIRA, Luísa. A internacionalização e cooperação no ensino superior: os países de Língua Portuguesa e o caso de Portugal. In: CABRITO, B; CASTRO, A; CERDEIRA, L; CHAVES, V. **Os desafios da expansão da educação em países de Língua Portuguesa**: financiamento e internacionalização. Lisboa: EDUCA, 2014 (97-116).

CHAVES, Vera Lúcia Jacob. Expansão da privatização/mercantilização do ensino superior brasileiro: a formação dos oligopólios. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 31, n. 111, p. 481-500, abr./jun. 2010. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/es/v31n111/v31n111a10.pdf>>. Acesso em: 24 abr. 2015.

CHESNAIS, F. Mundialização: o capital financeiro no comando. **Revista Outubro**. Revista do Instituto de Estudos Socialistas. n. 5, 2001. p. 7-22. Disponível em: <http://www.revistaoutubro.com.br/educacao_05.htm>. Acesso em: 02 abr. 2015.

CIAVATTA, Maria. O conhecimento histórico e o problema teórico-metodológico das mediações. In: FRIGOTTO, Gaudêncio; CIAVATTA, Maria. (Orgs.). **Teoria e educação no labirinto do capital**. Petrópolis: Vozes, 2001.

CORAGGIO, José Luís. Banco Mundial: políticas e reformas. In: TOMMASI, Livia de; WARDE, Miriam J; HADDAD, Sérgio (Orgs.). **O Banco Mundial e as políticas educacionais**. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2003. p. 75-123.

COSTA Cátia C.; ANDRADE, Helenice. **Governo de Transição FHC-LULA**: constituição, funcionamento e resultados dos trabalhos realizados pela equipe do governo de transição FHC-Lula. 2003. (Série Estudos de Políticas Públicas).

Disponível em: <http://www.observatoriouniversitario.org.br/documentos_de_trabalho/documentos_de_trabalho_10.pdf>. Acesso em: 01 abr. 2015.

CUNHA, Antônio Geraldo da. **Dicionário etimológico Nova Fronteira da língua portuguesa**. 2. ed. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1997.

CUNHA, Luiz Antônio. **Educação e desenvolvimento social no Brasil**. Rio de Janeiro: Francisco Alves, 1980.

CURY, C.R.J. Gestão democrática da educação em tempos de contra- dição. In: Simpósio Brasileiro de Política e Administração da Educação, 23., 2007, Porto Alegre. **Anais Por uma escola de qualidade para todos**: programação e trabalhos completos. Niterói: ANPAE; Porto Alegre: UFRGS/FACED/PPGEDU, 2007. p. 1-12. (1 CD- ROM).

DAVENPORT, Thomas O. **Capital humano**: o que é e por que as pessoas investem nele. Tradução Rosa S. Krausz. São Paulo: Nobel, 2001.

DE LUCA, Renata. Educação a distância: ferramenta sob medida para o ensino corporativo. In: SILVA, Marco (Org.). **Educação online**: teorias, práticas, legislação e formação corporativa. 2. ed. São Paulo: Edições Loyola, 2006.

DEMO, Pedro. Instrucionismo e nova mídia. In: SILVA, Marco (Org.). **Educação online**: teorias, práticas, legislação e formação corporativa. 2. ed. São Paulo: Loyola, 2006.

DENORD, François. In: Philip Mirowski and Dieter Plehwe. **The road from Mont Pèlerin**: the making of the neoliberal Thought Collective. Harvard University Press. 2009 (p. 45-67).

DIAS SOBRINHO, J. Educação Superior: flexibilização e regulação ou reavaliação e sentido público. DOURADO, L. F.; CATANI, A.; OLIVEIRA, J. F. (Orgs.). **Políticas e Gestão da Educação Superior**: transformações recentes e debates atuais. São Paulo: Xamã, 2003. Disponível em: <https://ppge.fe.ufg.br/up/6/o/Dissert_-_Maria_Cristina_D'_Almeida_Moretz-_Sohn.pdf>. Acesso em: 23 set. 2016.

DOURADO, L. F.; CATANI, A.; OLIVEIRA, J. F. (Orgs.). **Políticas e Gestão da Educação Superior**: transformações recentes e debates atuais. São Paulo: Xamã, 2003.

DOURADO, L.F. Políticas e gestão da educação superior a distância: novos marcos regulatórios? **Educação & Sociedade**, v. 29, 2008. p. 891-917. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/es/v29n104/a1229104>>. Acesso em: 07 jan. 2016.

DRAIBE, Sônia. O Welfare State no Brasil: características e perspectivas. In: ENCONTRO ANUAL DA ANPOCS, 1988, Águas de São Pedro. **Anais...** Águas de São Pedro: ANPOCS, 1988.

DURKHEIM, Émile. **Educação e sociologia**. Tradução Lourenço Filho. 12. ed. São Paulo: Edições Melhoramentos. 1980.

EASTON, Peter; KLEES, Steven. Education and the economy: considering alternative perspectives. In: **Prospects**: quarterly review of education. v. 20, n. 4, 1990 (76) Editor: Zaghoul Morsy. UNESCO, p. 413-428.

ENGELS, Friedrich. **A origem da família, da propriedade e do estado**. 2. ed. Tradução Ruth M. Klaus. São Paulo: Centauro, 2002.

ENGUITA, Mariano F. Tecnologia e sociedade: a ideologia da racionalidade técnica, a organização do trabalho e a educação. In: SILVA, Tomaz T. (Org.). **Trabalho, educação e prática social**. Porto Alegre: Artes Médicas, 1991.

ESPING-ANDERSEN, G. O futuro do Welfare State na nova ordem mundial. **Lua Nova**, São Paulo: CEDEC, n.35, 1995.

FARIAS, Flávio Bezerra de. **O Estado capitalista contemporâneo**: para a crítica das visões regulacionistas. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2001. (Coleção questões da nossa época, 73).

FÁVERO, Maria de Lourdes de A.; SGUISSARDI, Valdemar. Quantidade/qualidade educação superior. **Revista Educação em Questão**, Natal, v. 42, n. 28, p. 61-88, 2012. Disponível em: <<https://periodicos.ufrn.br/educacaoemquestao/article/view/4053/3320>>. Acesso em: 23 set.2016.

FERRER, A. T. La Evaluación y localidad: dos cuestiones sometidas a discusión. **Ensaio**: avaliação e políticas públicas em educação, Rio de Janeiro: Fundação Cesgranrio, v. 7, n. 22, p. 25-46, jan/mar. 1999.

FOLHA DE SÃO PAULO. PT sugere pacto para viabilizar a educação. 16 dez. 2002. Disponível em: <http://www.ipm.org.br/ipmb_pagina.php?mpg=1.02.01.00.00&num=6952&pg=494&tp=clips&ver=por>. Acesso em: 01 abr. 2015.

FRANCO, Itamar. **Discurso de posse**. 1992. Disponível em: <<http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/ex-presidentes/itamar-franco/discurso-de-posse-1/pronunciamento>>. Acesso em: 28 dez. 2015.

FREITAS, Helena Costa Lopes. A reforma do Ensino Superior no campo da formação dos profissionais da educação básica: As políticas educacionais e o movimento dos educadores. **Educação & Sociedade**, v. 20, n. 68, p. 17-4, dez/1999. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/es/v20n68/a02v2068>>. Acesso em: 03 jan. 2016.

FRIEDMAN, MA. **Capitalismo e liberdade**. 2. ed. São Paulo: Abril Cultural, 1995 (Os economistas).

FRIGOTTO, Gaudêncio. **A educação e a crise do capitalismo real**. São Paulo: Cortez, 1995.

FRIGOTTO, Gaudêncio. A produtividade da escola improdutiva 30 anos depois: regressão social e hegemonia às avessas. **Trabalho e educação**. v. 13, n. 20, p. 206-233, 2015. Disponível em: <http://www.uff.br/trabalhonecessario/images/TN_20/10_frigotto.pdf>. Acesso em 20 dez. 2015.

FRIGOTTO, Gaudêncio. **A produtividade da escola improdutiva: um (re)exame das relações entre educação estrutura econômica-social e capitalista**. 12. ed. São Paulo: Cortez: Autores Associados, 1984.

FRIGOTTO, Gaudêncio. Novos fetiches mercantis da pseudoteoria do capital humano no contexto do capitalismo tardio. In: ANDRADE, Juarez de; PAIVA, Lauriana G. de (Orgs.). **As políticas públicas para a educação no Brasil contemporâneo**. Juiz de Fora: Editora UFJF, 2011, p.18-35.

FROEBEL, Folker; HEINRICHS, Jürgen; KREYE, Otto. **The new International Division of labour** (Structural Unemployment in Industrialised Countries and Industrialization in Developing Countries). Cambridge University Press, Cambridge, 1980.

GAMBOA, Silvio Sanchez. A globalização e os desafios da educação no limiar do novo século. In: LOMBARDI, José Claudinei (Org.). **Globalização, pós-modernidade e educação: história, filosofia e temas transversais**. Campinas: Autores Associados, 2001, p. 79-106 (Coleção educação contemporânea).

GENTILI, Pablo A. A; SILVA, Tomaz Tadeu. **Neoliberalismo, qualidade total e educação**. 4. ed. Petrópolis: Vozes, 1996.

GENTILI, Pablo. **A falsificação do consenso**: simulacro e imposição na reforma educacional do neoliberalismo. Petrópolis: Vozes, 1998.

GENTILI, Pablo. Educar para o desemprego: a desintegração da promessa integradora. In: FRIGOTTO, Gaudêncio. (Org.). **Educação e crise do trabalho**: perspectivas de final de século. 2. ed. Petrópolis: Vozes, 1998.

GENTILI, Pablo. O novo governo e a política educacional. **Revista Educação do CNTE** (Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação), n. 2, v. 2, junho de 1995, p. 50-55.

GENTILI, Pablo. Três teses sobre a relação trabalho e educação nos tempos neoliberais. In: LOMBARDI, José C.; SAVIANI, Dermeval; SANFELICE, José Luiz. (Orgs). **Capitalismo, trabalho e educação**. Campinas: Autores Associados: HISTEDBR, 2002, p. 45-60 (Coleção educação contemporânea).

GIDDENS, Anthony. **A Terceira Via**: Reflexões sobre o impasse político e o futuro da social-democracia. Trad. Maria Luiza X. de A. Borges. 2ª tiragem - Rio de Janeiro: Record, 1999.

GIL, A. C. **Como elaborar projetos de pesquisa**. São Paulo: Atlas, 1991.

GOWAN, Peter. **A roleta global**. Tradução Regina Bhering. Rio de Janeiro: Record, 2003.

GRAMSCI, Antonio. **Cadernos do cárcere**. Tradução Carlos Nelson Coutinho. 3 ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2000.

GUIMARÃES, Fernando Vernalha. **Parceria Público-Privada**. São Paulo: Saraiva, 2012.

HARVEY, David. **A condição pós-moderna**: uma pesquisa sobre as origens da mudança cultural. Tradução Adail Ubirajara Sobral e Maria Stela Gonçalves. 23. ed. São Paulo: Edições Loyola, 2012.

HARVEY, David. **O neoliberalismo**: história e implicações. Tradução Adail Sobral e Maria Stela Gonçalves. São Paulo: Edições Loyola, 2008.

HARVEY, David. Organizando para a transição anticapitalista. **Revista Margem esquerda**: ensaios marxistas, São Paulo: Boitempo, n. 15, p. 57-80, nov.2010.

HARVEY, David. Organizando para a transição capitalista. **Margem esquerda: ensaios marxistas**, São Paulo: Boitempo, n. 15, nov/2010.

HAYEK, F. A. **O caminho da servidão**. Tradução e Revisão Anna Maria Capovilla; José Ítalo Stelle; Liane de Moraes Ribeiro. Rio de Janeiro: Expressão e Cultura: Instituto Liberal, 1987.

HELDER, R. R. **Como fazer análise documental**. Porto, Universidade de Algarve, 2006.

HORKHEIMER, M. **Teoria tradicional e teoria crítica**. São Paulo: Nova Cultural, 1989. (Coleção Os Pensadores).

IANNI, Octávio. **Teorias da globalização**. 11. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003.

INSTITUTO DE PESQUISAS AVANÇADAS EM EDUCAÇÃO. **Revista Brasileira de Educação a Distância – RBEAD**. v. 15, n. 85, nov/dez. 2007. Disponível em: <<http://www.ipae.com.br/siie/rbead.htm>>. Acesso em: 03 fev. 2016.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA. **Censo da Educação Superior: 2009** – resumo técnico. Brasília, 2010.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA **Sinopse da Educação Superior 2005**. Disponível em: <<http://portal.inep.gov.br/superior-censosuperior-sinopse>>. Acesso em: 28 set. 2016.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA. **Censo da Educação Superior:2010** – resumo técnico. Brasília, 2012.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA. **Censo da Educação Superior:2011** – resumo técnico. Brasília, 2013.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA. **Censo da Educação Superior:2012** – resumo técnico. Brasília, 2014.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA. **Censo da Educação Superior:2015**. Disponível em:

<http://portal.inep.gov.br/visualizar/-/asset_publisher/6AhJ/content/matriculas-no-ensino-superior-crescem-3-8>. Acesso em: 15 ago. 2015.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA. **Censo da Educação Superior 2014** - Notas Estatísticas. 2015a. Disponível em: <http://download.inep.gov.br/educacao_superior/censo_superior/documentos/2015/notas_sobre_o_censo_da_educacao_superior_2014.pdf>. Acesso em: 26/set/ 2016.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA. **Censo da Educação Superior 2014 – Resumo**. 2015b. Disponível em: <<http://www.ufrgs.br/sead/documentos/censo-de-educacao-superior-2014>>. Acesso em: 26 set. 2016.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA. **Educação Superior Brasileira: 1991-2004**. Brasília, 2006. 28 v.

JAMESON, Fredric. **A cultura do dinheiro**: ensaios sobre a globalização. Tradução Maria Elisa Cevasco, Marcos César de Paula Soares. Rio de Janeiro: Vozes, 2001.

JAMESON, Fredric. Cinco teses sobre o marxismo realmente existe. In: WOOD, Ellen Meiksins; FOSTER, John Bellamy (Orgs.). **Em defesa da história**: marxismo e pós-modernismo. Tradução Ruy Jungmann. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 1999. (p. 187-195).

JUSTEN FILHO, Marçal. **Curso de Direito Administrativo**. São Paulo: Saraiva, 2005.

KETTL, Donald F. A revolução global: reforma da administração do setor público. In: PEREIRA, Luiz Carlos; SPINK, Peter (Orgs.) **Reforma do Estado e administração pública gerencial**. Tradução Carolina Andrade. 7. ed. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2005. (p. 75-122).

KEYNES, John Maynard. **A teoria geral do emprego, do juro e da moeda**. São Paulo: Editora Nova Cultura, 1996.

KOSIK, Karel. **Dialética do concreto**. Tradução Célia Neves e Alderico Toríbio, 2. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1976.

LAMPREIA, Luiz Felipe Palmeira. Resultados da Rodada Uruguai: uma tentativa de síntese. **Revista Estudos Avançados**. n. 9 v. 23), 1995, p. 247-260). Disponível

em: <<http://www.revistas.usp.br/eav/article/view/8858/10410>>. Acesso em: 08 jan. 2016.

LEHER, R. Expansão Privada do Ensino Superior e Heteronomia Cultural: um difícil início de século. In: DOURADO, L. F.; CATANI, A.; OLIVEIRA, J. F. (Orgs.). **Políticas e Gestão da Educação Superior**: transformações recentes e debates atuais. São Paulo: Xamã, 2003.

LÉVY, Pierre. **Cibercultura**. São Paulo: Ed. 34, 1999. 264 p.

LIRA, Francisco Roberto Fuentes Tavares. Do socialismo ao neoliberalismo: o Chile dos anos 1970. In: **Vitrine da Conjuntura**, v. 3, n. 6, agosto 2010. Disponível em: <<http://www2.fae.edu/galeria/getImage/1/261427454798353.pdf>>. Acesso em: 10 jan. 2016.

LOBO NETO, Francisco J. S. **Educação a distância**: regulamentação. Brasília: Plano, 2000.

LUKÁCS, Georg. **Introdução a uma estética marxista**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1978.

LUKÁCS, Georg. **Introdução a uma estética marxista**. Rio e Janeiro: Civilização Brasileira, 1978.

LUKÁCS, Györg. **Ontologia do ser social**: os princípios ontológicos fundamentais de Marx. Tradução Nelson Coutinho. São Paulo: Livraria Editora Ciências Humanas, 1979.

MAIA, Maria Zoreide Britto. **Expansão da educação superior a distância no Brasil**: o caso da Universidade do Tocantins – UNITINS. 2011. 297f. Tese (Doutorado em Educação) – Programa de Pós-Graduação em Educação, Universidade Federal de Goiás, Goiânia, 2011.

MANCEBO, Deise; BITTAR, Mariluce; CHAVES, Vera L. J. Educação superior: expansão e reformas educativas. In: MANCEBO, Deise; BITTAR, Mariluce; CHAVES, Vera L. J. **Educação superior**: expansão e reformas educativas. Maringá: Eduem, 2012.

MARQUES, Rosa Maria; NAKATANI, Paulo. Crise, capital fictício e afluxo de capitais estrangeiros no Brasil. **Caderno CRH**, Salvador, v. 26, n.67, p.65-78, jan./abr. 2013. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/ccrh/v26n67/a05v26n67.pdf>>. Acesso em: 28 mar. 2015.

MARX, Karl. **Contribuição à crítica da economia política**. São Paulo: Martins Fontes, 1983.

MARX, Karl. **O capital**: crítica da economia política. Livro I, Vol. I, Tradução Reginaldo Sant'Anna. 22. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2004.

MELLO, Fernando Collor. **O projeto de reconstrução nacional**. Discurso de posse no Congresso Nacional. 1990. Disponível em: <<http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/ex-presidentes/fernando-collor/discurso-de-posse/posse-collor.pdf/view>>. Acesso em: 28/dez/2015.

MÉSZÁROS, István. **A crise estrutural do capital**. São Paulo: Boitempo, 2009.

MÉSZÁROS, István. **A educação para além do capital**. Tradução Isa Tavares. 2 ed. São Paulo: Boitempo, 2008. (Mundo do Trabalho).

MINAYO, Maria Cecília de Souza. **O desafio do conhecimento**: pesquisa qualitativa em saúde. 11. ed. São Paulo: HUCITEC, 2008.

MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO. **Documento de recomendações “Ações estratégicas em educação superior a distância em âmbito nacional.”** (2005). Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br/sesu/arquivos/pdf/acoes-estrategicas-ead.pdf>>. Acesso em: 23 jan. 2016.

MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO. **Relatório da Comissão Assessora para Educação superior a Distância**. (2002). Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br/sesu/arquivos/pdf/EAD.pdf>>. Acesso em: 23 jan. 2016.

MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO. Secretaria de Educação a Distância **Referenciais de Qualidade para Educação Superior a Distância**. Brasília, agosto de 2007. Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br/seed/arquivos/pdf/legislacao/refead1.pdf>>. Acesso em: 06 dez. 2015.

MINISTÉRIO Público Federal do Estado do Tocantins. Procuradoria da República. **Procedimento Administrativo – PA 1.36.000.000999/2004-11**. Palmas: PRTO, 2004.

MORAN, José Manuel. Contribuições para uma pedagogia da educação online. In: SILVA, Marco (Org.). **Educação online**: teorias, práticas, legislação e formação corporativa. 2. ed. São Paulo: Edições Loyola, 2006.

MORETZ-SOHN, Maria Cristina D'Almeida. **A estruturação da educação superior no Tocantins: caminhos e descaminhos da UNITINS**. 2002. 143f. Dissertação (Mestrado em Educação) - Universidade Federal de Goiás, Goiânia, 2002.

MORETZ-SOHN, Maria Cristina D'Almeida. A estruturação do ensino superior no Tocantins: caminhos e descaminhos da Unitins. 2002. 143f. Dissertação (Mestrado em Educação) – Programa de Pós-Graduação em Educação, Faculdade de Educação, Universidade Federal de Goiás. Goiânia, 2002.

MOROSINI, Marília Costa. Qualidade da educação superior e contextos emergentes. **Avaliação**, Campinas; Sorocaba, v. 19, n. 2, p. 385-405, jul/2014. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/aval/v19n2/a07v19n2.pdf>>. Acesso em: 02 set. 2016.

MOROSINI, Marília Costa. Qualidade na educação superior: tendências do século. **Estudos em Avaliação Educacional**, São Paulo: Fundação Carlos Chagas, v. 20, n. 43, p. 165-186, maio/ago. 2009. Disponível em: <<http://www.fcc.org.br/pesquisa/publicacoes/eae/arquivos/1487/1487.pdf>>. Acesso em: 02 set. 2016.

NEVES, Lúcia Maria Wanderley. **Educação e política no Brasil de hoje**. 2. ed. São Paulo: Cortez, 1999. (Questões da nossa época, 36).

OCDE. Education at a Glance 2014: OECD Indicators. Percentage of tertiary-educated adults in 2000 and 2012: 25-64 year-olds. DOI: 10.1787/eag-2014graf1-em. Disponível em: <http://www.keepeek.com/Digital-Asset-Management/oecd/education/education-at-a-glance-2014/percentage-of-tertiary-educated-adults-in-2000-and-2012_eag-2014-graph1-en#page1>. Acesso em: 13 dez. 2015.

OECD (2015), “Brazil” in **Education at a Glance 2015**: OECD Indicators, OECD Publishing, Paris. DOI: <http://dx.doi.org/10.1787/eag-2015-46-en> Disponível em: <http://www.keepeek.com/Digital-Asset-Management/oecd/education/education-at-a-glance-2015/brazil_eag-2015-46-en#page1>. Acesso em: 12 dez. 2015.

OLIVEIRA, Dalila Andrade. **Gestão democrática da educação: Desafios contemporâneos**. Petrópolis: Vozes, 1997.

OLIVEIRA, J. F.; DOURADO, L. Educação superior: o público e o privado na produção do trabalho e da vida acadêmica. In: ADRIÃO, T.; PERONI, V. (Orgs). **O público e o privado na educação: interfaces entre Estado e sociedade**. São Paulo: Xamã, 2005.

OLIVEIRA, M. M. **Como fazer pesquisa qualitativa**. Petrópolis: Vozes, 2007.

OLIVEIRA, Marcos A.; SILVA, SÉRGIO. **Fundamentos econômicos da educação**. 2 ed. Curitiba: IESDE BRASIL S.A., 2008.

OLIVEIRA, Romualdo Portela de. **Reformas educativas no Brasil na década de 90**. Belo Horizonte: Autêntica, 2000.

OLIVERIA, J. F. **A reestruturação da Educação Superior no Brasil e o Processo de Metamorfose das Universidades Federais**: o caso da Universidade Federal de Goiás. 2000. 210f. Tese (Doutorado em Educação) – Programa de Pós-Graduação em Educação, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2000.

OMC. **Acordo constitutivo da Organização Mundial do Comércio**. Marrocos, 1994. Disponível em: <<http://www.mdic.gov.br/arquivo/secex/omc/acordos/portugues/02estabeleceomc.pdf>>. Acesso em: 08 jan. 2016.

OMC. **Servicios de Enseñanza**: Nota documental de la Secretaría.1998. Disponível em: <https://www.wto.org/spanish/tratop_s/serv.../w49.doc>. Acesso em: 09 jan. 2016.

OMC. **The General Agreement on Trade in Services: an Introduction**. Marrocos (1994). Disponível em: <https://www.wto.org/english/tratop_e/serv_e/gsintr_e.pdf>. Acesso em: 09 jan. 2016.

PAULANI, LEDA. **Modernidade e discurso econômico**. São Paulo: Boitempo, 2005.

PEREIRA, I. C. A. **Apreensões e apropriação do tempo e espaço na educação a distância da Unitins**. 2007. 225 f. Tese (Doutorado em Educação) – Programa de Pós-Graduação em Educação, Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2007.

PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. A reforma do estado dos anos 90: lógica e mecanismos de controle. Lua Nova, São Paulo, n. 45, 1998.

PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. A reforma do Estado dos anos 90: lógica e mecanismos de controle. **Cadernos MARE da reforma do estado**, Brasília: Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado, v. 1, 1997. Disponível em: <<http://www.bresserpereira.org.br/documents/MARE/CadernosMare/CADERNO01.pdf>>. Acesso em: 30/dez/2015.

PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. Gestão do setor público: estratégia e estrutura para um novo Estado. In: PEREIRA, Luiz Carlos; SPINK, Peter (Orgs.). **Reforma do Estado e administração pública gerencial**. Tradução Carolina Andrade. 7. ed. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2005. (p. 21-38).

PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. **Os tempos heroicos de Collor e Zélia**: aventuras da modernidade e desventuras da ortodoxia. São Paulo: Nobel, 1991. Disponível em: <http://www.bresserpereira.org.br/Books/tempos_heroicos/Os-tempos-heroicos-de-Collor-e-Zelia-Completa.pdf>. Acesso em: 30 dez. 2015.

PERONI, Vera M. V. Implicações da relação público-privado para a democratização da educação no Brasil. In: PERONI, VERA Maria Vidal (Org.). **Diálogos sobre as redefinições no papel do Estado e nas fronteiras entre o público e o privado na educação**. São Leopoldo: Oikos, 2015. (p. 15-34).

PERONI, VERA Maria Vidal (Org.). **Diálogos sobre as redefinições no papel do Estado e nas fronteiras entre o público e o privado na educação**. São Leopoldo: Oikos, 2015.

PETRAS, J. Os fundamentos do neoliberalismo. In: RAMPINELLI, V. J.; OURIQUES, N. D. (Orgs.) **No fio da navalha**: crítica das reformas neoliberais de FHC. São Paulo: Xamã, 1997, (p. 15-38).

PIMENTA, Selma Garrido. Professor reflexivo: construindo uma crítica. In: GHEDIN, Evandro; PIMENTA, Selma Garrido. **O professor reflexivo no Brasil**: gênese e crítica de um conceito. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2002.

PINTO, Simone Andréa. **A presença da ausência**: a formação do pedagogo na modalidade a distância da Universidade do Tocantins. 2007. 232 f. Dissertação (Mestrado em Educação) – Programa de Pós-Graduação em Educação, Universidade de Brasília, Brasília, 2007. Disponível em: <http://repositorio.unb.br/bitstream/10482/5759/1/Dissert_Simone%20Andrea%20Pinto.pdf>. Acesso em: 26 abr. 2016.

POULANTZAS, Nicos. **O Estado, o poder, o socialismo**. São Paulo: Paz e Terra, 2000.

PRZEWORSKI, Adam. Sobre o desenho do Estado: uma perspectiva *agent x principal*. In: PEREIRA, Luiz Carlos; SPINK, Peter (Orgs.) **Reforma do Estado e administração pública gerencial**. Tradução Carolina Andrade. 7. ed. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2005. (p. 39-74).

RAMOS, M. N. O público e o privado na educação profissional: as políticas do MEC. In: ADRIÃO, T.; PERONI, V. (Org.). **O público e o privado na educação**. São Paulo: Xamã, 2005.

SANTOS, Aline Veiga; GUIMARÃES-LOSIF, Ranilce Mascarenhas; CHAVES, Vera Lúcia Jacob. Formação dos oligopólios na educação superior privada brasileira: sobre implicação no trabalho docente. **Revista Educação em Questão**, Natal, v. 46, n.32, p. 75-97, maio/ago. 2013.

SANTOS, Boaventura de Sousa (Org). **A globalização e as ciências sociais**. São Paulo: Cortez, 2002.

SANTOS, Boaventura de Sousa. **A universidade no século XXI**: para uma reforma democrática e emancipatória da universidade. São Paulo: Cortez, 2004. (Coleção questões da nossa época, 120).

SANTOS, Boaventura de Souza. **A reinvenção solidária e participativa do Estado**. Oficina nº 134. Publicação seriada do Centro de Estudos Sociais. Universidade de Coimbra, 1999. Disponível em: <<http://www.ces.uc.pt/publicacoes/oficina/ficheiros/134.pdf>>. Acesso em: 04 jan. 2016.

SCHAFF, Adam. **A sociedade informática**: as consequências sociais da Segunda Revolução Industrial. Tradução Carlos Eduardo Jordão Machado e Luis Arturo Obojes. 4. ed. São Paulo: Brasiliense, 1995.

SCHULTZ, Theodore W. Investment in Human Capital. **The American Economic Review**. v. 51, n. 1, p. 1-17, mar/1961.

SCHULTZ, Theodore W. **O Capital Humano**: investimentos em educação e pesquisa. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1971.

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

SGUISSARDI, V. Reforma Universitária no Brasil, 1995-2006: precária trajetória e incerto futuro. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 27, n. 96, out./2006. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/es/v27n96/a18v2796.pdf>>. Acesso em: 07 jan. 2016.

SILVA, Marco (Org.). **Educação online: teorias, práticas, legislação e formação corporativa**. 2. ed. São Paulo: Edições Loyola, 2006.

SILVA, Marco. **O que é interatividade**. Disponível em: <<http://www.senac.br/bts/242/boltec242d.htm>>. Acesso em: 18 maio 2016.

SOUSA, Andreia da Silva Quintanilha. Universidade Aberta do Brasil (UAB) como política de formação de professores. **Revista Educação em Questão**, Natal, v. 42, n. 28, jan/abr. 2012.

TOCANTINS. **Lei n.o 872**, de 13 de novembro de 1996. Determina o processo de extinção da autarquia em que se constitui a Universidade do Tocantins. Disponível em: <<http://www.al.to.leg.br/legislacaoEstadual>>. Acesso em: 07 nov. 2016.

TOCANTINS. **Lei n.o 873**, de 25 de novembro de 1996. Autoriza o Poder Executivo, na condição de co-instituidor, a promover a instituição de uma fundação de direito privado, para a implantação da Universidade Autônoma do Tocantins. Disponível em: <<http://www.al.to.leg.br/legislacaoEstadual>>. Acesso em: 07 nov. 2016.

TOCANTINS. **Lei n.o 874**, de 06 de dezembro de 1996. Altera a Lei n.o 873, e Autoriza o Poder Executivo, na condição de co-instituidor, a promover a instituição da Fundação Universidade do Tocantins. Disponível em: <<http://www.al.to.leg.br/legislacaoEstadual>>. Acesso em: 07 nov. 2016.

TOCANTINS. **Lei Nº 1.126**, de 1º de fevereiro de 2000a. Reestrutura a Fundação Universidade do Tocantins e adota outras providências. Disponível em: <https://www.unitins.br/portal/legislacao/7406_Lei1160_00.pdf>. Acesso em: 03 out. 2016.

TOCANTINS. **Lei Nº 1.160**, de 19 de junho de 2000b. Reestrutura a Fundação Universidade do Tocantins e adota outras providências. Disponível em: <https://www.unitins.br/portal/legislacao/7406_Lei1160_00.pdf>. Acesso em: 03 out. 2016.

UNESCO. **Conferencia Mundial sobre laEducación Superior 2009**: La nueva dinámica de laeducación superior y lainvestigación para el cambio social y eldesarrollo. París, 2009. Disponível em: <http://www.unesco.org/education/WCHE2009/comunicado_es.pdf>. Acesso em: 20 abr. 2015.

UNESCO. **Conferencia Mundial sobre laEducación Superior**: La educación superior em elsiglo XXI – visión y acción. París, 1998.

UNESCO. **Educação**: um tesouro a descobrir. 8. ed. São Paulo: Cortez; Brasília, DF: MEC: UNESCO, 2003. “Relatório para a UNESCO da Comissão Internacional sobre a Educação para o Século XXI”.

UNITED NATIONS DEVELOPMENT PROGRAMME (UNDP). Human Development Report 2014. **Sustaining Human Progress**: reducing vulnerabilities and building resilience. New York, NY, USA. 2014.

VYGOTSKY, L.S. Manuscrito de 1929. **Educação & Sociedade**, Campinas, n. 71, jul. 2000.

VYGOTSKY, L.S.; LURIA, A.R.; LEONTIEV, A.N. **Linguagem, Desenvolvimento e Aprendizagem**. 10. ed. São Paulo: Ícone, 2006.

WAHRLICH, Beatriz. Desburocratização e desestatização: novas considerações sobre as prioridades brasileiras de reforma administrativa na década de 80. In: **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 18, n. 4, p. 72-87, out./dez.1984). Disponível em: <<http://www.google.com.br/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=5&ved=0CDUQFjAE&url=http%3A%2F%2Fwww.spell.org.br%2Fdocumentos%2Fdownload%2F14953&ei=YOEIVfHNO4LHsQTqv4C4Ag&usg=AFQjCNErToQjJnwqmJyM5cO9ya0VbSNEQA&bvm=bv.88198703,d.cWc>>. Acesso em: 17 mar. 2015.

WILLIANSOM, John (Ed). **The Political economy of policy reform**. Washington, D.C.: Institute for International Economics, 1994.

WOOD, E. M. **O império do capital**. São Paulo: Boitempo, 2014.

ANEXOS