

DOI: <http://dx.doi.org/10.18764/2358-4319.v12n1p250-271>

## Ensino Superior a distância no Brasil: ausência nos marcos legais e expansão da apropriação privada

Lidnei Ventura<sup>1</sup>  
Dulce Márcia Cruz<sup>2</sup>

### RESUMO

O presente artigo propõe reflexões sobre o acelerado processo de apropriação privada da oferta de educação a distância brasileira, bem como identificar fragilidades e omissões nos dois principais marcos legais da educação - Conferência Nacional de Educação (CONAE) e o Plano Nacional de Educação (PNE) - referentes a esta modalidade educativa. O contexto onde essa discussão acontece é o da educação, enquanto atividade humana e espaço social marcado pelas condições e revoluções técnicas de seu tempo. Especificamente, enquanto desdobramento da modernidade, a educação a distância (EaD) contemporânea é marcada por intensos processos de reprodutibilidade técnica em função de suas características de grande alcance, sobretudo pela tecnificação da criação e distribuição de seus produtos e processos, tensionando cânones da educação tradicional. O texto parte de análise documental para levantar indícios de que há uma ausência da EaD nas proposições legais, de modo intencional, já que inserida no jogo de forças que disputam o controle econômico da educação contemporânea, uma nova fronteira de investimentos, no Brasil e no mundo. Com base nesses documentos, busca contribuir no sentido de alertar sobre as brechas existentes e o quanto é preciso que se veja na educação a distância uma *commodity* em disputa, com alto valor estratégico e político para o país na construção da cidadania. Os resultados da investigação indicam a presença dominante do componente privatista no cenário nacional desta modalidade, que vem sendo concebida como mera mercadoria em vez de ser entendida como direito social e importante estratégia de democratização do ensino superior brasileiro.

1 Doutor em Educação pela Universidade Federal de Santa Catarina - UFSC . Professor do Centro de Educação a Distância da Universidade do Estado de Santa Catarina, UDESC. Integra o Grupo de Pesquisa Edumídia. E-mail: llventura@gmail.com

2 Doutora em Engenharia de Produção, Universidade Federal de Santa Catarina - UFSC. Professora do Departamento de Metodologia de Ensino e do Programa de Pós-graduação em Educação do Centro de Ciências da Educação, Universidade Federal de Santa Catarina, UFSC. Líder do Grupo de Pesquisa Edumídia: Educação, Comunicação e Mídias no CNPq. E-mail: dulce.marcia@gmail.com.

**Palavras-chave:** Educação a distância. Apropriação privada. Reprodutibilidade técnica.

**Distance Higher Education in Brazil:** absence in legal frameworks and expansion of private appropriation

## **ABSTRACT**

The present article proposes reflections on the accelerated process of private appropriation of the Brazilian distance education offer, as well as to identify weaknesses and omissions in the two main legal frameworks of education - National Education Conference (CONAE) and the National Education Plan (PNE) - referring to this educational modality. The context in which this discussion takes place is that of education as a human activity and social space marked by the conditions and technical revolutions of its time. Specifically, as a development of modernity, contemporary distance education (ED) is marked by intense processes of technical reproducibility due to its far-reaching characteristics, mainly by the technification of the creation and distribution of its products and processes, stressing the canons of traditional education. The text starts from a documentary analysis to raise indications that there is an absence of DE in the legal propositions, intentionally, since inserted in the game of forces that dispute the economic control of the contemporary education, a new frontier of investments, in Brazil and in the world. Based on these documents, it seeks to contribute to alert about the existing gaps and how far it is necessary to see in distance education a commodity in dispute, with high strategic and political value for the country in the construction of citizenship. The results of the research indicate the dominant presence of the privatist component in the national scenario of this modality, which has been conceived as mere merchandise instead of being understood as a social right and an important strategy of democratization of Brazilian higher education.

**Keywords:** Distance education. Private ownership. Mechanical Reproduction.

## **Enseñanza Superior a distancia en Brasil:** ausencia en los marcos legales y expansión de la apropiación privada

### **RESUMEN**

El presente artículo propone reflexiones sobre el acelerado proceso de apropiación privada de la oferta de educación a distancia brasileña, así como identificar fragilidades y omisiones en los dos principales marcos legales de la educación - Conferencia Nacional de Educación (CONAE) y el Plan Nacional de Educación (PNE) - referentes a esta modalidad educativa. El contexto donde esta discusión ocurre es el de la educación, como actividad humana y espacio social marcado por las condiciones y revoluciones técnicas de su tiempo. En particular, como desdoblamiento de la modernidad, la educación a distancia (EaD) contemporánea está marcada por intensos procesos de reproducibilidad técnica en función de sus características de gran alcance, sobre todo por la tecnificación de la creación y distribución de sus productos y procesos, tensionando cánones de la educación tradicional. El texto parte de análisis documental para levantar indicios de que hay una ausencia de la EaD en las proposiciones legales, de modo intencional, ya que insertada en el juego de fuerzas que disputan el control económico de la educación contemporánea, una nueva frontera de inversiones, en Brasil y en el mundo. Con base en esos documentos, busca contribuir en el sentido de alertar sobre las brechas existentes y cuanto es necesario que se vea en la educación a distancia un commodity en disputa, con alto valor estratégico y político para el país en la construcción de la ciudadanía. Los resultados de la investigación indican la presencia dominante del componente privatista en el escenario nacional de esta modalidad, que viene siendo concebida como mera mercancía en vez de ser entendida como derecho social e importante estrategia de democratización de la enseñanza superior brasileña.

**Palabras clave:** Educación a distancia. Apropiación privada. Reproducibilidad técnica.

### **Introdução**

O objetivo deste artigo é propor reflexões sobre o acelerado processo de apropriação privada da oferta de educação a distância brasileira, relacionando essa expansão com as fragilidades e omissões nos dois

principais marcos legais da educação - Conferência Nacional de Educação (CONAE) e o Plano Nacional de Educação (PNE) - referentes a esta modalidade educativa. A análise documental, que se limitou a esses dois importantes marcos legais devido a sua importância estratégica na implementação de políticas públicas para a educação, pretendeu levantar indícios de que há uma ausência da EaD em suas proposições, de nenhum modo casual e sim, intencional, já que inserida no jogo de forças que disputam o espaço do controle econômico da educação contemporânea, uma nova fronteira de investimentos, no Brasil e no mundo. O texto se insere numa discussão necessária e urgente no país sobre a crescente privatização da educação brasileira, apontando que ela também tem acontecido de forma agressiva na modalidade a distância, território mais fragilizado por conta da falta de tradição e prestígio, além das diferentes contradições e conflitos de interesses, resistências e preconceitos, que acabaram permitindo a ocupação dos espaços políticos e legislativos pelo capital nacional e internacional. Ao analisar dados e documentos, o artigo busca contribuir no sentido de trazer um alerta sobre as brechas existentes e o quanto é preciso que se veja na educação a distância uma *commodity* em disputa, com um alto valor estratégico e político para o país, no seu poder de construção de uma cidadania, a partir dos processos educacionais a que seus agentes são submetidos, sejam docentes, estudantes e administradores.

O contexto onde essa discussão acontece é o da educação, enquanto atividade humana - social, indelevelmente marcada pelas condições e revoluções técnicas de seu tempo. Mais especificamente, enquanto desdobramento da modernidade, a educação a distância (EaD) contemporânea é marcada por intensos processos de reprodutibilidade técnica, tensionando cânones da educação tradicional (VENTURA, 2018). Por suas características de grande alcance, massificação do público, reprodução em série de seus materiais didáticos, desterritorialização, tecnificação da criação e distribuição de seus produtos e processos, dentre outras, podemos associar que o que passa com a educação presencial assemelha-se à perda da aura, discutida por Walter Benjamin em seu conhecido artigo *A obra de arte na era de sua reprodutibilidade técnica* (2012).

A reprodutibilidade havia chamado a atenção de Walter Benjamin para uma mudança na natureza da arte moderna, que tem sua aura maculada, entre outras razões, pela perda do instante original de sua

produção e exposição. No caso da educação, a perda da aura poderia ser entendida com o fim da sala de aula tradicional, em que professores e alunos compartilham um mesmo tempo e espaço, vivenciado “ao vivo e a cores”, um momento único, que é vivido e que passa, sem que possa ser reproduzido. Ou nas palavras de Benjamin (2012, p. 184), na sua definição do que é o conceito: “Em suma, o que é a aura? É uma figura singular, composta de elementos espaciais e temporais: a aparição única de uma coisa distante por mais perto que ela esteja”. Segundo o autor,

Com base nessa definição, é fácil identificar os fatores sociais específicos que condicionam o declínio atual da aura. Ela deriva de duas circunstâncias, estreitamente ligadas à crescente difusão e intensidade dos movimentos de massas. Fazer as coisas ‘ficarem mais próximas’ é uma preocupação tão apaixonada das massas modernas como sua tendência a superar o caráter único de todos os fatos através da sua reprodutibilidade. Cada dia fica mais irresistível a necessidade de possuir o objeto, de tão perto quanto possível, na imagem, ou antes, na sua cópia, na sua reprodução (2012, p. 184).

Com a perda da aura e da sua transformação em produto ou mercadoria, a educação a distância permite identificar o momento histórico em que as tecnologias digitais de informação e comunicação ampliam e radicalizam as condições daquilo que Benjamin chamou de a “era da reprodutibilidade técnica”. Enquanto modalidade educacional em que a mediação pedagógica ocorre por meios hipermediáticos, a imersão sistemática dos estudantes em ambientes virtuais de aprendizagem, e em outros processos de mediação técnica virtual, caracterizados, sobretudo pela presença de linguagens multissemióticas e multimidiáticas, a EaD tem o potencial de alterar suas percepções sensoriais e sua visão de mundo.

Assim, se, para Benjamin, aconteceu uma mudança na natureza da arte em função da sua entrada na era da reprodutibilidade técnica, a educação estaria também sujeita a essa influência, ampliando suas possibilidades de expansão social e democratizando o acesso a processos de ensino-aprendizagem por meio da educação a distância. No entanto, surge daí uma contradição que se refere à apropriação da tecnologia para fins privados e privatizantes, pois na medida em que processo e produtos da reprodutibilidade são concebidos como mercadoria, é inevitável a ânsia de sua apropriação pelo capital.

A discussão que o presente artigo procura levantar é: a relação de público versus privado na oferta de EaD no caso brasileiro.

## **EaD como sistema especializado na era da reprodutibilidade técnica**

Benjamin escreveu, em 1935, um pequeno ensaio, com apenas 40 páginas, sobre a influência dos meios técnicos nas mudanças de percepção a partir da modernidade: *A obra de arte na era de sua reprodutibilidade técnica*. O texto benjaminiano apresenta *insights* originais acerca da relação entre o desenvolvimento das mídias modernas e as mudanças nas percepções no e sobre o mundo *high tech* que se formara no apogeu do capitalismo europeu nos séculos XVIII e XIX. Isso porque Benjamin (2012, p. 183) observou que “no interior de grandes períodos históricos, a forma de percepção das coletividades humanas se transforma ao mesmo tempo que seu modo de existência”. E conclui dizendo que “o modo pelo qual se organiza a percepção humana, o meio em que ela se dá, não é apenas condicionado naturalmente, mas também historicamente”.

No ensaio da *Reprodutibilidade*, Benjamin considera que a atrofia da aura da obra de arte moderna se dá por conta da perda da “autenticidade” e da “originalidade” do objeto artístico a ser percebido. No centro desta concepção está o problema da percepção, que não se trata de uma faculdade meramente natural e desde sempre a mesma; ao contrário: “Para Benjamin, a percepção era nitidamente temporal e cinética; ele esclarece como a modernidade subverte até mesmo a possibilidade de uma percepção contemplativa.” (CRARY, 1990 apud SCHÖTTKER, 2012, p. 97). O tempo da aura e da contemplação é o tempo da vida artesanal; já o tempo do choque é o tempo da velocidade, o tempo cronometrado, o tempo atual. Essa problemática levantada por Benjamin parece não se limitar apenas a questões estéticas ou exclusivas da arte. O ponto central do ensaio, talvez seja menos a arte do que a humanidade em geral. Trata-se da constituição de um novo modo de experimentar o mundo, inaugurado pela técnica de reprodução e que se espraia para todos os campos da atividade humana.

Em outra passagem importante do ensaio, Benjamin diz que a fotografia e o cinema deram à arte uma qualidade tátil que, pela atrofia da aura, são lançados como projéteis capazes de atingir o espectador

em forma de choques perceptivos pela intervenção da “câmera e seus acessórios, subindo e descendo, cortes e closes, sequências longas ou rápidas, ampliações e reduções”, levando à abertura do inconsciente ótico, concluindo assim essa passagem: “Ela [a câmera] nos abre pela primeira vez o inconsciente óptico, do mesmo modo que a psicanálise nos revelou a experiência do inconsciente pulsional” (BENJAMIN, 2012, p. 30). Sobre esse inconsciente, de nítida inspiração freudiana, não há muito mais explicações no ensaio, mas o *insight* é dos mais originais e profícuos. Pensamos se tratar de uma ideia que avança da estética para considerar a situação perceptiva da modernidade, deflagrada pelos processos de reprodução mecânica que, de certa forma, “autonomizam” as produções culturais mais variadas, indo muito além das artes plásticas ou da música. Atualmente, com a reprodução digital, todos os conteúdos culturais estão aí dessacralizados, lançados como projéteis num clicar do mouse a produzir choques constantes no espectador (navegador). Muito ao contrário da forma clássica e aurática de contemplação estética, da qual o espectador sai reflexivo por imergir nela, na recepção moderna isso se dá por *dispersão*, pois a “recepção tátil se efetua menos pela atenção do que pelo hábito” (BENJAMIN, 2012, p. 208).

Entretanto, se o autor diz se tratar de uma questão de transformação histórica da percepção, por que ela se limitaria ao campo das artes? Por que não se espalharia para todos os campos da atividade humana? Diante desses argumentos benjaminianos, seria importante analisar o quanto a educação pode ser atingida por esse processo, já que sua matéria prima são os conteúdos culturais produzidos em determinada época e que devem ser apropriados pelas novas gerações? A resposta poderia ser que sim, posto que na contemporaneidade, com o advento das mídias digitais, originadas a partir de nova compressão espaço-temporal e de novo giro de produção e circulação de mercadorias, tem-se novos impactos na educação devido a um novo tipo de reprodutibilidade técnica, não somente mecânica, mas virtual, por assim dizer, imaterial.

O processo de digitalização e consequente disponibilização “pública” de praticamente tudo o que foi produzido culturalmente até hoje, tendem a formar e informar pelo choque, como petardos sensoriais que atingem o sujeito quando acessa a internet e as mídias digitais.

E se é como diz Benjamin, que a câmera e o cinema abriram o inconsciente ótico da humanidade, ou seja, revelaram percepções novas

ao olho humano pela sua mecanização, descortinando outros tempos, espaços e paisagens antes em estado de plena inconsciência imagética, os processos e artefatos multimidiáticos da educação a distância podem igualmente abrir um certo inconsciente educacional, trazendo à luz muitas possibilidades recalcadas pelas práticas educacionais tradicionais, prisioneiras da descompressão espaço-temporal do aqui e agora, enfim, da autenticidade da aura da aula clássica. Neste caso, tal como a arte moderna, a EaD reivindica para a educação contemporânea o seu valor de exposição.

Esse valor de exposição da educação pode ser alcançado de diversas formas devido aos processos de reprodutibilidade técnica da era digital. Mas, na medida em que se convertem em processos estruturados de gestão, ensino e aprendizagem em que a mediação pedagógica se dá pelo meio técnico, adquire status de educação a distância, sendo denominada de formas diferentes, tais como ensino a distância, aprendizagem a distância (*e-learning*) (MILL; MACIEL, 2013), educação aberta e aprendizagem aberta (*open-learning*) (PETERS, 2006) e, após o advento da Web, educação on-line, educação virtual ou educação digital aberta (ALEVIZOU, 2017), além de outras denominações.

Evidentemente, o valor de exposição da EaD não pode se dar fora do contexto geral de produção da modernidade tardia; pelo contrário, apresenta-se hoje como um ramo importante do mercado, sobretudo no Brasil, que tem as maiores empresas de oferta de ensino a distância do mundo. Dados do INEP (INEP, 2016) apontam que a maior parte do segmento se encontra sob controle da iniciativa privada, situando a EaD também como lugar estratégico na reprodução sociometabólica do capitalismo nacional contemporâneo, haja vista a hegemonia deste rico nicho de mercado pela iniciativa privada e a correspondente minimização do setor público.

Portanto, não se pode discutir a EaD brasileira desvinculada do processo de massificação da mídia contemporânea e seus mecanismos de reprodutibilidade material e simbólica. Nesta questão, é importante que se retome os estudos de Thompson (1998) que pesquisou as intrincadas relações entre mídia e modernidade. Remetendo-se a Benjamin, destacou a característica da “reprodutibilidade das formas simbólicas”, produzidas e reproduzidas pelas indústrias da mídia e que atingem significativamente o sujeito comum por meio de um mecanismo multimidiático, apontando para “o fato de que a recepção dos produtos da mídia

é uma rotina, uma atividade prática que muitos indivíduos já integram como parte de suas vidas cotidianas” (THOMPSON, 1998, p. 41).

Na mesma linha de pensamento, Giddens (2002, p. 29-32) reitera os impactos sociais da mídia, na modernidade, dizendo que na “medida em que um meio serve para alterar as relações espaço-temporais, não depende fundamentalmente do conteúdo ou das ‘mensagens’ que carrega, mas de sua forma ou reprodutibilidade”, e acrescenta: “Em suma, nas condições da modernidade, os meios de comunicação não espelham realidades, mas em parte as formam”. Para os autores, está claro que mídia e modernidade são inseparáveis, pois a modernidade se instaura sob o signo da revolução tecnológica, a cada dia de modo mais radical e sofisticado, ampliando os tipos e capacidades dos sistemas especializados.

Para Giddens (2002), a reflexividade do eu na modernidade tardia é construída a partir de sistemas especializados que constroem certo arcabouço teórico-prático capaz de sustentar decisões do sujeito em um mundo em transformação permanente. Isso porque a compressão tempo-espaço moderna, segundo o autor, provoca mecanismos de “desencaixe” das instituições sociais e das experiências individuais, desencadeando o “descolamento” das relações sociais dos contextos locais e suas rearticulações através de partes indeterminadas do espaço-tempo. Esses mecanismos são característicos da modernidade tardia e são compostos por fichas simbólicas e sistemas especializados. Se fichas simbólicas são meios intercambiáveis em diversos contextos, tais como o dinheiro, cartas de crédito, contratos etc., sistemas especializados são aportes de conhecimentos técnicos que permitem a construção da reflexividade pessoal e institucional. Esses sistemas não se limitam ao conhecimento científico, mas podem advir de múltiplos meios que informam o sujeito e lhe permitem tomadas de decisões.

Assim, no âmbito da complexidade, é possível se pensar a educação a distância atualmente como um importante sistema especializado, pois na medida em que insere o sujeito em um processo de ensino e aprendizagem que subverte a clássica relação tempo-espaço de formação, provoca deslocamentos identitários e amplia possibilidades reflexivas do sujeito diante de si e do mundo. E na medida em que se estabelece enquanto sistema especializado estruturado para a formação, a EaD se apresenta no cenário atual como um importante mecanismo de “segundas chances” (GIDDENS, 2002, p 17), de travessia e passagem

de um estilo de vida a outro. Deste ponto de vista, a EaD pode ser vista como limiar, como uma imensa zona de intercâmbio de experiências de vida, como um lugar-entre; entre os sujeitos e suas diversidades, entre o sujeito e as possibilidades da descoberta de uma outra consciência de si, entre um processo formativo e outro.

Sendo assim, dentre os sistemas especializados contemporâneos, situamos a educação a distância como um sistema educativo em que o meio técnico amplia exponencialmente a reprodutibilidade de formas simbólicas e atua na produção e reprodução de percepções, sonhos, frustrações, e principalmente, de processos formativos.

No caso brasileiro, infelizmente, se agravam problemas estruturais que inibem a capacidade de reprodutibilidade da educação a distância, tais como a falta de um processo efetivo de institucionalização, de dotação orçamentária e uma verdadeira invisibilidade nos principais marcos legais da educação. E embora o discurso oficial seja de apoio e incremento da educação a distância pública, no mundo real, as coisas não se processam deste jeito e os indicadores atestam essas deficiências, fazendo transparecer na EaD brasileira uma cópia borrada do movimento internacional pela criação das universidades abertas mundo afora. São esses problemas que analisaremos adiante.

## **Tendências da EaD no Brasil e no mundo: a prioridade do privado**

A demanda por Educação a Distância na contemporaneidade é algo, no mínimo, espantoso e massivo. O grau de reprodutibilidade técnica alcançado e a disponibilidade *just in time* de produtos culturais é algo nunca dantes imaginado. No Brasil, presenciamos a uma explosão geométrica da EaD desencadeada sobretudo, pela criação, em 2005, pelo Ministério da Educação, do sistema Universidade Aberta do Brasil (UAB). A evolução do aporte financeiro foi da ordem de R\$ 554 milhões, em 2005, para R\$ 820 milhões, em 2008; e com previsão de R\$ 1,0 bilhão em 2010 (GEOCAPES, 2010). A previsão, que se confirmou, era oferecer [em 2010] mais de mil e quinhentos cursos de graduação, extensão e pós-graduação, atendendo a mais de 700 mil estudantes. A matrícula em EaD em 2015 (ABED, 2016) foi acima de 5 milhões de alunos, sendo que 1.108.021 destas concentradas em cursos totalmente regulamentados a distância, apontando um crescimento superior a 50%, comparado a 2011 (ABED, 2012). Para termos uma ideia da alta demanda por EAD,

no caso brasileiro, esse indicador representou mais de 10% da matrícula em toda a educação básica brasileira, no mesmo período de 2012, que esteve na faixa dos 50,5 milhões de alunos.

A expansão das matrículas na EaD tem sido criticada pelo caráter mercadológico da expansão de vagas apontando-a como uma política utilizada como estratégia (não valorizada por várias frentes do pensamento educacional do país) de ampliação do acesso para o Ensino Superior, baseada na noção de diversificação das fontes de financiamento “como um nicho mercantil imprescindível para o atual modo de acumulação do capital” (PAULA, 2016, p. 94). Por outro lado, os dados não são nada estimulantes quando comparamos a oferta do setor público com o privado, pois o primeiro atendeu menos de 20% das matrículas, denotando que há muito ainda o que se fazer pela EaD pública brasileira em relação à demanda nacional.

As tendências mundiais parecem ir na mesma direção. Vejamos o ilustrativo caso contado pela pesquisadora da *Open University* (UK) Giota Alevizou (2017, p. 349):

Em 2011, um curso gratuito e aberto, intitulado ‘Introdução à Inteligência Artificial’, oferecido por dois professores adjuntos da Universidade de Stanford em uma plataforma de cursos on-line, Udacity, atraiu mais de 160.000 estudantes, dos quais 23.000 completaram o curso com uma acreditação informal. Seguiu-se uma série de empreendimentos quase corporativos semelhantes, com ‘marcas’ de universidades globais, tais como *Coursera*, *FutureLearn*, *EDx*, oferecendo *Massive Open Online Courses* (MOOC) para audiências globais. Uma cobertura midiática frenética e um debate acadêmico vigoroso têm acompanhado o desenvolvimento subsequente de MOOC, no qual questiona-se ou eleva-se noções de ‘mudança’, ‘transformação’ e ‘perturbação’ digital.

Os dados são impressionantes, por se tratar da frequência de 160 mil estudantes em um curso com 23 mil concluintes. E mais: com audiência global. O exemplo mostra que vivemos um momento paradigmático da educação devido ao alargamento do potencial tecnológico atual, o que põe em questão a gestão, atores, meios, artefatos e recursos clássicos do processo educacional.

Por mais que o movimento por universidades abertas que se seguiu à criação da *The Open University* (UK), no final dos anos de 1960

tenha se intensificado na década seguinte, enquanto política pública de democratização do ensino superior e inclusão de minorias, o fato é que no século XXI se agigantou um vasto nicho mercadológico de ensino a distância. E, curiosamente, o Brasil parece ser um filão altamente rentável, indicado pelo interesse do *Massachusetts Institute of Technology* (MIT) no mercado brasileiro, como noticiou o Portal Infomoney, em 21/11/2017, com a seguinte manchete: “MIT fecha acordo inédito e vai oferecer cursos em português com certificado no Brasil”. Seguida da matéria:

SÃO PAULO - O Massachusetts Institute of Technology (MIT) fechou acordo com a I Lumno, empresa que auxilia instituições de ensino superior que procuram expandir sua atuação, para trazer programas do MIT com conteúdo completo, exclusivo, e em português com certificados para algumas universidades do país. [...] No Brasil, os cursos do MIT serão oferecidos pela primeira vez pela Universidade Veiga de Almeida (UVA, Rio de Janeiro), Unijorge (Salvador) e Unifil (Londrina). Para fazer os cursos [on-line] é necessário se inscrever por meio de uma dessas três instituições, pagar um valor ainda não definido (SUTTO, 2017).

O artigo mostra a tendência de grandes fusões, aquisições e acordos de cooperação que vêm ocorrendo ao longo dos últimos anos no setor de educação virtual. Só no ano de 2015, foram 14 dessas operações (ANIMA..., 2016), movimentando bilhões de reais em transações comerciais e nas operações da bolsa de valores. Desde 2009, foram mais de 150 negócios milionários fechados (BARBOSA, 2014).

Se, por um lado, pode-se dizer que a EaD brasileira é praticamente privada, pois responde por quase toda oferta (INEP, 2016), a indicação é de que atualmente ela é quase totalmente controlada por capital transnacional. Reforça o argumento o fato de que as maiores universidades que ofertam EaD, no Brasil, nos últimos anos terem sido adquiridas ou firmaram parcerias com empresas internacionais, algumas com investimentos muito variados, inclusive educacional. Este é o caso de uma gigante do setor, a mineira Kroton Educacional que, em 2009, teve parte comprada pela Advent International por 280 milhões de reais (BARBOSA, 2014). Em 2014, a fusão entre a Kroton e a Anhanguera gerou um valor de mercado de mais de 12 bilhões de reais, com uma carteira de 1,2 milhão de alunos (AMATO, 2014). Este é apenas um exemplo da dança

das cadeiras pelo controle da educação superior brasileira, sobretudo da educação a distância.

Atualmente, das 2.407 Instituições de Ensino Superior (IES) brasileiras, 2.111 são privadas e apenas 296 são públicas (INEP, 2016). No caso da EaD, segundo esses indicadores, as matrículas na rede privada abarcaram 91% do total, e a pública respondeu por apenas 9%. Outro dado que indica o monopólio privado da EaD brasileira, é o fato das dez maiores instituições deterem 72,5% do mercado e estarem concentradas na região sul (quatro) e na região sudeste (seis) (ABED, 2016).

Apesar dos esforços empreendidos para a consolidação de um sistema público de EaD, as iniciativas são morosas e precárias. Nas universidades públicas, a oferta de EaD está quase exclusivamente presa ao financiamento da UAB, esse que é um estranho conceito de universidade aberta. Primeiro, porque não se trata efetivamente de uma instituição universitária com autonomia e matrícula própria. Trata-se de um inconstante sistema de colaboração de entes federados para oferecer cursos a distância. E como se trata de um programa de governo e não política de Estado, o financiamento da UAB fica sujeito ao sabor dos jogos de interesses político partidários. Embora tenha sido criado por um decreto presidencial Nº5.800/2006 (BRASIL, 2006) e atualizado pelo Decreto Nº 9057/2017 (BRASIL, 2017), não há nele nenhuma garantia de continuidade, dotação orçamentária etc. Neste ínterim, a oferta segue a abertura de editais e depende do orçamento consignado ao Ministério da Educação (MEC) e ao Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE).

Mesmo a Universidade de Brasília (UnB), uma das pioneiras na oferta de educação a distância do Brasil, conveniada à *Open University* inglesa de 1979 a 1985 para oferta de cursos de extensão, só passou a atuar sistematicamente em formação superior a partir do sistema UAB. Como exemplo geral de dificuldades e precariedade na institucionalização da EaD das IPES brasileiras, a UnB sofre do mesmo mal, conforme Martins (2006, p. 157), que é “a ausência de uma política institucional para essa modalidade de ensino”:

Nesses 27 anos, a Universidade como um todo não chegou a discutir uma política da universidade para essa modalidade de ensino. A dimensão histórica apresentada demonstrou que muitos dos esforços despendidos pelos diferentes atores institucionais resultaram em baixo grau de apropriação dessas experiências pela Instituição.

A conclusão a que chega Pimenta (2015, p. 97), em estudo mais recente, vai na mesma linha, diagnosticando um processo de institucionalização mais formal do que efetivo da EaD na UnB, apesar dos esforços institucionais, inclusive reconhecendo os avanços:

Por outro lado, ficou claro ainda que a institucionalização, de forma geral, encontra tanto barreiras externas, provindas do nível legal normativo e do próprio formato do programa, além da ausência de recursos diversos, quanto de níveis internos, pela resistência de agentes e estruturas em não reconhecerem e incorporar o programa e a modalidade enquanto universidade. A vinculação e condição trabalhista dos agentes, principalmente os técnico-administrativos e os tutores, a infraestrutura interna e dos polos também se mostram precários. O currículo e a formação do discente a distância são claramente mais limitados, rígidos, e não incluem de forma satisfatória a extensão, a pesquisa, e a vida comunitária, deixando as dinâmicas de identificação-reconhecimento entre agentes do programa e a universidade extremamente frágeis e pontuais.

Ao que parece, um dos aspectos mais limitantes do processo de institucionalização da EaD nas IPES é a questão do financiamento, a dotação orçamentária, problema crônico da educação brasileira, aliado a uma cultura de oferta de educação presencial, que tem pressionado os colegiados superiores à recusa da divisão de parte do minguado bolo financeiro com iniciativas em EaD. Daí a contumaz “prisão” ao sistema UAB, cujo modelo de financiamento é extremamente predatório, tanto do ponto de vista da autonomia universitária quanto das relações de trabalho.

O atual sistema de contratação de professores e tutores por meio de bolsas tendem a subproletarizar os trabalhadores da educação (ZUIN, 2006), enveredando por uma perigosa desqualificação humana e profissional, pois não há vínculo formal de trabalho entre as partes, nem quaisquer direitos trabalhistas. Esses são normalmente submetidos à dupla e tripla jornadas, sem quaisquer vínculos profissionais e submetidos a duras condições de trabalho. Na vasta bibliografia sobre a produção de EAD no país, muitas são as críticas feitas aos novos regimes de trabalho de docência e tutoria a distância, apontando uma precarização tanto da contratação como do próprio modo de trabalhar, especialmen-

te no ensino público (ZUIN, 2006; MILL, 2008; MILL, 2012; CRUZ; GRUMICHÉ, 2016).

A resistência nas universidades públicas com relação à entrada da educação a distância pode ser um dos entraves para o incentivo e a motivação dos agentes da educação, influentes em seus fóruns sindicais, para a adoção da EaD no ensino superior. Por outro lado, a lógica de fins que justificam os meios, utilizada no sistema UAB, não pode servir de parâmetro para a institucionalização de uma EaD de fato inclusiva. No modelo atual, contraditoriamente, o sistema promove a exclusão de seus próprios agentes, considerados à margem e criticados por terem aderido a uma educação precarizada, o que tende a influenciar na qualidade dos processos de ensino e aprendizagem dos acadêmicos.

### **A ausência da EaD no Marco Legal da Educação Brasileira**

No aspecto legal, a EaD brasileira sofre de verdadeira inanição, e os marcos regulatórios são tão amplos que em nada ajudam na expansão pública da oferta, assim como não apontam instrumentos ou metas de controle à oferta desregulada do setor privado.

Se olharmos para dois importantes marcos legais da educação brasileira, o Plano Nacional de Educação (PNE) e a Conferência Nacional de Educação (CONAE) percebe-se neles uma quase total ausência da educação a distância. Essa constatação dá uma boa ideia do descaso para com as políticas públicas para o setor e sua institucionalização.

O caso do Plano Nacional de Educação, Lei nº 13.005/2014 (BRASIL, 2014), é um bom exemplo da omissão da EaD em documentos oficiais. Mesmo não se tratando aqui de um estudo minucioso da presença da EaD no Plano que vai reger a educação brasileira por uma década, vale levantar algumas reflexões, embora de antemão não se possa muito falar de presença, mas de ausência, como é o caso.

Para se ter uma ideia de como a EaD, enquanto política de Estado, não está contemplada no PNE, uma pesquisa rápida na lei denuncia que a palavra distância aparece apenas em quatro ocasiões. A primeira surge na estratégia 10.3, e se refere vagamente à “educação na modalidade a distância”, como desdobramento da meta 10, que trata da oferta de 25% das matrículas de educação de jovens e adultos, nos ensinos fundamental e médio (integrado). O texto é tão vago que não se sabe

como oferecer ou muito menos como se pode implementar a integração de tais cursos, haja vista a variedade de modalidades citadas na referida meta, tendo que considerar “as especificidades das populações itinerantes e do campo e das comunidades indígenas e quilombolas, inclusive na modalidade a distância” (BRASIL, 2014). A terceira aparição (estratégia 12.20) se dá no contexto do financiamento do FIES (Fundo de Financiamento Estudantil), incluindo nele os alunos matriculados em cursos superiores presenciais ou a distância, o que é um verdadeiro avanço, pois ao menos a lei passa a reconhecer a isonomia entre os estudantes. Na quarta, e última vez, a palavra distância aparece na estratégia 14.4, que trata de uma “vaga expansão” da pós-graduação usando recursos da educação a distância. A segunda aparição é importante na medida em que prevê a expansão da oferta de educação profissional técnica de nível médio na modalidade de educação a distância. Embora essa estratégia aponte para a expansão da EaD, permanece nos limites da educação profissional e técnica.

Como se pode ver, sobre a formação inicial e continuada a distância em nível superior, há uma completa omissão no PNE. Mesmo o caso da UAB, um programa estratégico do governo, que vem manifestando seu esgotamento com cortes substanciais e deflagrando uma ampla crise de sustentabilidade desde final de 2014, aparece acidentalmente, apenas uma vez, no contexto da estratégia 12.2, que trata da ampliação da oferta de vagas no ensino superior, sem discriminar mais nada, ficando-se sem saber sequer se o sistema UAB de fato vai sobreviver. Infelizmente, sua agonia atual, em 2018, a contar pelos contínuos contingenciamentos orçamentários, não dá bons sinais vitais.

Com relação à presença/ausência da EaD na CONAE, o problema é semelhante ao PNE. Embora haja um “Documento de Referência” que norteará as discussões da CONAE 2018, é difícil encontrar nele a EaD de forma substancial. De forma específica, só se refere a ela numa única e isolada alusão, no Eixo VII:

280. A expansão da educação superior pública exige a ampliação do quadro de trabalhadores técnico-administrativos e de professores das instituições federais, de forma a garantir a qualidade da oferta. A convivência com outras formas de docência, como nas atividades de tutoria de educação a distância, não pode significar desqualificação dos profissionais ou sub-remuneração. (CONAE, 2017, p. 100)

Certamente se pode intuir que, em 2018, a EaD não será novamente discutida na Conferência Nacional de Educação, tal como ocorreu em 2014.

Ainda que o documento final da CONAE 2014 pareça ter superado as restrições impostas à modalidade a distância pelo texto de 2010, quando afirmava que a “formação inicial deverá se dar de forma presencial [...] pode, de forma excepcional, ocorrer na modalidade de EAD” (CONAE, 2010, p. 83, grifo nosso), o documento atual permanece omissivo quanto ao potencial da EaD e não incentiva sua conversão em política de Estado. Mesmo que este texto não discrimine mais a modalidade, tampouco enfatiza o uso desta importante política de democratização de acesso ao ensino superior brasileiro e sua urgente necessidade de interiorização, cujo déficit é histórico.

É sintomático a palavra distância aparecer apenas duas vezes em um texto de mais de cem páginas, sem qualquer menção na apresentação e na longa introdução. A primeira surge na proposição 23, do eixo II, que fala da “EAD, no âmbito das escolas do sistema prisional” (CONAE, 2014, p. 40); e a segunda ocorrência se dá no contexto do eixo IV, proposição e estratégia 2.14, que trata do estabelecimento de “programas de apoio que assegurem o acesso e a permanência dos estudantes nos cursos de graduação presenciais, semipresenciais e a distância” (2014, p.72).

Enquanto correlato de educação a distância pública, o sistema UAB aparece deslocado no Eixo VII, proposição 3, estratégia 3.16, que fala em redefinir “as formas de financiamento dos polos da UAB, de forma a garantir os percentuais deste financiamento, de responsabilidade da União” (2014, p.111). Essa “aparição” da UAB é totalmente estranha no conjunto do documento, pois se há ênfase na necessidade de redefinição do financiamento dos polos, é porque de alguma forma devem ser importantes; logo, seria coerente que o documento recomendasse políticas de expansão, institucionalização e, sobretudo, conversão do sistema UAB em política de Estado, em vez de ficar na dependência deste ou daquele governo e sujeito à volatilidade da política partidária.

As constatações acima se revelam problemáticas na medida em que todo potencial democratizante da educação a distância não vem encontrando legitimidade nos documentos oficiais para sua conversão em política de Estado. Embora houvesse importante expansão do ensino superior na Rede Federal entre 2003 e 2010 (MEC, 2011), segue o ensino superior público brasileiro altamente deficitário em termos de

vagas e centralizado nas grandes cidades dos estados mais ricos, legando ao setor privado quase a totalidade das matrículas na EaD, como demonstrado anteriormente.

## **Considerações Finais**

Este artigo procurou traçar algumas relações entre a reprodutibilidade técnica da educação alcançada em todo seu potencial pela educação a distância, a situação de apropriação privada do mercado do ensino superior nessa modalidade e a ausência de sua regulamentação em dois documentos legais brasileiros. Os três aspectos podem ser vistos como parte de um movimento de globalização da educação no qual a EAD é uma fronteira em que se enfrentam grandes conglomerados econômicos e onde o Brasil, por suas características geográficas, culturais e políticas se apresenta como um espaço de disputa para atuação das empresas do setor seja através de campus presencial ou virtual. Não é à toa que a quase totalidade da oferta do ensino superior a distância está nas mãos da iniciativa privada e de grandes capitais transnacionais.

Como se pode ver no artigo, o mercado da EaD brasileira além de altamente cobiçado é também uma das áreas da educação com regras mais flexíveis de regulação, controle, menos investimentos públicos e, conseqüentemente, mais atrasos no processo de institucionalização nas instituições públicas de ensino superior (IPES). Logo, quanto mais o poder público se omite na oferta de EaD, mais crescem as instituições privadas, que passaram a controlar não somente o mercado do setor, mas também, por lobby, as políticas públicas voltadas à área. Com isso, a presença do estado através da UAB e seus cursos de licenciatura ocupam uma pequena parcela das matrículas e do investimento, concentrada nos cursos de menor prestígio, voltados à formação docente principalmente das licenciaturas.

E finalmente, ao ressaltar as fragilidades e omissões nos dois principais marcos legais da educação brasileira - Conferência Nacional de Educação (CONAE) e o Plano Nacional de Educação (PNE) - com relação à EAD, o texto apontou que pelas contradições e conflitos de interesses do pensamento educacional brasileiro, os espaços em disputa têm sido ocupados pelas empresas capitalistas e transnacionais, dentro da ordem jurídica, justamente pela falta de regulação legal mais rígida dessa atividade econômica.

É assim que a EaD vem sendo tratada de modo casual e lacunar em dois documentos altamente importantes e estratégicos para o desenvolvimento e incentivo à formação inicial e continuada para o próximo decênio. Apontar essa situação nos permite reiterar que o par dialético “presencial versus a distância” está polarizado a favor do presencial, no caso brasileiro. E talvez a grande avenida aberta para o investimento privado da EAD no Brasil seja consequência, alimentada ou pelo menos fortemente marcada ou implicada pela polêmica estéril sobre qual modalidade teria mais qualidade, que foi típica do campo educacional dos anos 1990.

Assim, enquanto a legislação não se espelha no movimento dinâmico da sociedade e em atendimento das demandas que dela emergem, os educadores que estão na ativa seguem tentando dar fôlego aos programas de EaD. Seja no ensino, pesquisa ou extensão, procurando trabalhar a favor da multiplicação da oportunidade de estreitamento de diálogos entre a universidade e as instituições que lhe são parceiras na formação inicial e continuada de educadores, visando superar dicotomias entre esses dois mundos tão distantes.

No entanto, na era da reprodutibilidade digital da educação, não se vê, nem de longe, vontade política no sentido de apropriação pública desta força produtiva e sua consequente conversão para democratização da sociedade em geral e, em particular, da educação superior.

## Referências

AMATO, Fábio. Cade aprova associação entre Kroton e Anhanguera com restrições. G1 Economia, Brasília, 14 maio 2014. Disponível em: <http://g1.globo.com/economia/negocios/noticia/2014/05/cade-aprova-associacao-entre-kroton-e-anhanguera-com-restricoes.html>. Acesso em: 10 de nov. 2017.

ANIMA e americana Whitney desfazem negócio bilionário. **Isto é Dinheiro**, 23 abr. 2015. Disponível em: <https://www.istoedinheiro.com.br/noticias/negocios/20150423/anima-americana-whitney-desfazem-negocio-bilionario/253653>. Acesso em: 11 nov. 2017.

BARBOSA, Daniela. Quem é a Anima, que comprou a Universidade São Judas Tadeu. **Exame**, São Paulo, 11 abr. 2014. Disponível em: <https://exame.abril.com.br/negocios/quem-e-a-anima-que-comprou-a-universidade-sao-judas-tadeu/>. Acesso em: 11 nov. 2017.

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE EDUCAÇÃO A DISTÂNCIA (ABED). **Censo EAD Brasil 2012**. Curitiba: Ibpex, 2012.

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE EDUCAÇÃO A DISTÂNCIA (ABED). **Censo EAD.BR**: Relatório analítico da aprendizagem a distância no Brasil. Curitiba: InterSaberes, 2016.

ALEVIZOU, G. De REA a MOOC: perspectivas críticas acerca das trajetórias históricas de mediação na educação aberta. **Educação e Cultura Contemporânea**, Rio de Janeiro, v. 14, n.34, 2017. Disponível em: <http://periodicos.estacio.br/index.php/reeduc/issue/view/136/showToc>. Acesso em: 15 nov. 2017.

BENJAMIN, W. **Obras Escolhidas I, Magia e técnica, arte e política**: ensaios sobre literatura e história da cultura. Trad. Sérgio P. Rouanet. São Paulo: Brasiliense, 2012.

Brasil. Decreto Nº 5.800, de 8 de junho de 2006. Dispõe sobre o Sistema Universidade Aberta do Brasil - UAB. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 9 jun. 2006.

Brasil. Decreto Nº 9.057, de 25 de maio de 2017. Regulamenta o art. 80 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 26 maio 2017, retificado em 30 maio 2017.

BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. Lei Nº 13.005, de 25 de junho de 2014. Aprova o Plano Nacional de Educação e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 26 jun. 2014. Seção 1, p.1.

CONFERÊNCIA NACIONAL DE EDUCAÇÃO (CONAE 2010). Documento Final. Brasília: MEC, 2010.

CONFERÊNCIA NACIONAL DE EDUCAÇÃO (CONAE 2014). Documento Final. Brasília: FNE/MEC, 2014.

CONFERÊNCIA NACIONAL DE EDUCAÇÃO (CONAE 2018). Documento de Referência. Brasília: FNE/MEC, 2017.

CRUZ, Dulce Márcia; GRUMICHE, M. C. D. A tutoria na Universidade Aberta do Brasil: Atuação, interação, formação e condições de trabalho. In: Jane Bittencourt; Lidnei Ventura. (Org.). **Gestão educacional e processos**

**formativos:** Possibilidades da educação a distância. Caderno III. 1. Ed. Florianópolis: UFSC / CED / NUP, 2016, v. 1, p. 71-86.

PAULA, A. S. do N. de. Educação a distância e a expansão mercantil do ensino superior brasileiro. **Trabalho Necessário**. Ano 14, n. 23, 2016. Disponível em: [http://www.uff.br/trabalhonecessario/images/TN\\_23/04\\_Alison.pdf](http://www.uff.br/trabalhonecessario/images/TN_23/04_Alison.pdf). Acesso em: 20 out. 2016.

GEOCAPES: Dados Estatísticos 2010/2011. Disponível em: <https://geocapes.capes.gov.br/geocapes/>. Acesso em: xx dez. 2014.

GIDDENS, A. **Modernidade e identidade**. Rio de Janeiro: Zahar, 2002.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA. Censo da educação superior 2015. Brasília, 2016. Disponível em: <http://portal.inep.gov.br/web/guest/sinopses-estatisticas-da-educacao-superior>. Acesso em: 7 dez. 2017.

MARTINS, Luiz Roberto Rodrigues. **Educação a distância na Universidade de Brasília**: uma trajetória de 1979 a junho de 2006. 2006. Dissertação (Mestrado em Educação) - Universidade de Brasília, Brasília, 2006.

MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO. **Programa de Financiamento Estudantil**, 2011. Disponível em: <http://sisfiesportal.mec.gov.br/fies.html>. Acesso em: 12 abr. 2016.

MILL, D.; MACIEL, C. (Orgs.). **Educação a distância**: elementos para pensar o ensino-aprendizagem contemporâneo. Cuiabá: EduFMT, 2013.

MILL, D. **Docência virtual**: uma visão crítica. Campinas: Papyrus, 2012.

MILL, D. et al. O desafio de uma interação de qualidade na educação a distância: o tutor e sua importância nesse processo. **Cadernos da pedagogia** (UFSCar. Online), v. 2, p. 112-127. 2008.

PETERS, O. **Didática da educação a distância**. São Leopoldo: Editora UNISINOS, 2006.

PIMENTA, A. M. **A reprodução educacional por outros meios**: dualidade intrainstitucional da Universidade de Brasília no âmbito da Universidade Aberta do Brasil. 2015. 11 f. Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais) - Instituto de Ciências Sociais, Departamento de Sociologia, Universidade de Brasília, Brasília, 2015.

THOMPSON, J. B. **A mídia e a modernidade**: uma teoria social da mídia. 5. ed. Petrópolis, Rio de Janeiro: Vozes, 1998.

SCHÖTTKER, Detlev. Comentários sobre Benjamin e a obra de arte. In: BENJAMIN, W. **Benjamin e a obra de arte**: técnica, imagem e percepção. Org. Tadeu Capistrano. Trad. Marijane Lisboa; Vera Ribeiro. São Paulo: Contraponto, 2012.

SUTTO, G. MIT fecha acordo inédito e vai oferecer cursos em português com certificado no Brasil. **Infomoney**. 21 nov. 2017. Disponível em: <http://www.infomoney.com.br/carreira/educacao/noticia/7100390/mit-fecha-acordo-inedito-vai-oferecer-cursos-portugues-com-certificado>. Acesso em: 10 nov. 2017.

VENTURA, L. **O voo da fênix: narrativas de travessias de identidade de egressas da educação a distância**. 2018. 256 f. Tese (Doutorado em Educação) – Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2018.

ZUIN, A. A. S. Educação a distância ou educação distante: o programa Universidade Aberta do Brasil, o tutor e o professor virtual. **Educação e Sociedade**. Campinas. vol. 27, n. 96 - Especial, p. 935-954, out. 2006. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/es/v27n96/a14v2796.pdf>. Acesso em: 20 abr. 2014.

Recebido em: maio/2018

Aprovado em: agosto/2018