



A INFLUÊNCIA DO EMPRESARIADO NA EXPANSÃO DA EAD NAS UNIVERSIDADES PÚBLICAS

GLÁUCIA BOTAN RUFATO; VIVIANE BARBOSA PEREZ AGUIAR

RESUMO

Esse estudo objetiva analisar o fenômeno de expansão da educação a distância (EaD) no Brasil, buscando compreender em que medida esse processo está em consonância com um projeto de hegemonia educacional comandado pela classe empresarial. O Estado tem incentivado essa expansão por meio de desregulação e flexibilização das normas para abertura de polos e cursos, atendendo, portanto, ao setor empresarial que enxerga, na EaD, uma alternativa de negócios para a crise econômica enfrentada pelo Brasil na última década. A racionalidade economicista que procura associar formação rápida e custos menores das mensalidades nas instituições é imposta aos trabalhadores, submetidos ao aprofundamento do processo de exploração e desmonte das estruturas de proteção social do trabalho. Forja-se um projeto de formação em massa da classe trabalhadora, pela via da EaD nas Instituições de Ensino Superior (IES) privado-mercantis cujos desdobramentos a longo prazo são incertos e demandam a continuidade dos estudos. A abordagem metodológica desse estudo está assentada nas contribuições do materialismo histórico-dialético. Os procedimentos da pesquisa se pautarão por revisão bibliográfica, análises documentais.

Palavras-chave: Ensino superior; Privatização privado-mercantil; EAD; Desregulação.

1 INTRODUÇÃO

Entre 2009 a 2019, o Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep) verificou um aumento de 378,9% no número de matrículas em graduações à distância, saltando de 330 mil para 1 milhão e meio de estudantes praticantes da modalidade. Tais dados, levantados através do Censo da Educação Superior 2019 (promovido pelo Inep), registram a primeira vez em que o número de matriculados em graduações EAD superou o número de optantes por cursos presenciais em toda a história da educação brasileira. Marco que simboliza o notório crescimento da modalidade a distância e o interesse cada vez maior da classe empresarial para essa modalidade de ensino.

A reconfiguração das relações entre Estado, mercado e sociedade civil repercute nas políticas educacionais de modo emblemático. O empresariamento das políticas sociais, com a progressiva transferência à iniciativa privada da execução das obras e serviços, revela a eficiência no modus operandi das elites econômicas e políticas do país, mandatários dos interesses do capital. Esse processo se situa no interior do novo ordenamento de reprodução do capital que, diante da saturação de mercados e como condição para permanente acumulação, necessita ampliar seu campo de atuação. Nesse sentido, a área educacional se apresenta como um atrativo para exploração pelo mercado.

A oferta da educação a distância é incorporada como uma atividade econômica vantajosa, considerando as exigências diferenciadas das condições de oferta dos cursos (infraestrutura física, biblioteca, laboratórios, pessoal docente e administrativo). Nos estudos relacionados à expansão da EaD no Brasil, Giolo constata o crescimento exponencial do mercado educacional que vem se consolidando em torno dessa modalidade, cuja estratégia de negócios é alcance massivo dos segmentos populares (2018). A concentração de matrículas na

modalidade EaD no setor privado-mercantil, destacadamente em cursos tecnológicos e licenciaturas, comprova o plano corporativo dos grupos empresariais que lideram o setor. Envolvidos por intensas campanhas publicitárias que prometem formação rápida a baixo custo, os trabalhadores do país (ou aqueles que dependem exclusivamente da venda da força de trabalho) recebem uma formação aligeirada e academicamente limitada aos critérios utilitaristas e estreitos de um mercado de trabalho precário, informal e instável.

As contradições inerentes ao capitalismo, na atual fase conduzida pela financeirização (CHAVES, 2010) repercutem na dinâmica de organização das Instituições de Educação Superior (IES), particularmente na arquitetura pedagógica dos projetos de formação docente. No que tange à modalidade EaD, observa-se a necessidade de aprofundar o estudo, considerando sua expansão no Brasil, especialmente na última década.

A partir dos aspectos levantados, ressaltamos que este estudo se pauta no esforço em compreender como os interesses dos conglomerados econômicos no Brasil e em esfera mundial, têm redimensionado as políticas no campo da Educação. Os interesses se orientam pela formação de um determinado perfil de trabalhador, subordinado aos referenciais ideológicos da classe dirigente. Fundamentado em discursos que veiculam a ideia de acessibilidade, flexibilidade e democratização do conhecimento, nos últimos anos, o mercado educacional no Brasil tem experimentado um crescimento significativo, especialmente no segmento do ensino superior.

Diante disso, este trabalho se propõe refletir sobre alguns elementos de mediação desse processo na educação superior. Entende-se que a expansão da modalidade EAD, no país, se relaciona com distintos fatores, dentre eles, e talvez o mais significativo, o rearranjo das corporações empresariais que operam no setor diante da estagnação econômica enfrentada pelo país na última década.

Dessa forma, questionamos: Qual o projeto de hegemonia conduzido pela classe empresarial em torno da formação da classe trabalhadora na expansão da EAD?

Nossa hipótese é de que a expansão da EAD, no país, deve ser compreendida no interior das contradições do sistema de produção do capital que comanda e racionaliza as relações societárias. A formação dos trabalhadores assume tanto o caráter de insumo econômico necessário à estrutura de reprodução do capital quanto à feição de mercadoria, plenamente gerenciada sob a lógica concorrencial do mercado. Não faz sentido, para a lógica hegemônica do capital, o dispêndio de uma formação inicial prolongada, dadas as instabilidades e incertezas do mundo do trabalho, associadas às rápidas inovações tecnológicas, que demandam um permanente estado de adaptação e atualização. A ideia de formação ao longo da vida advém dessa concepção.

2 MATERIAIS E MÉTODOS

Partimos do pressuposto de que a implementação de parcerias entre a esfera pública - entendida como estatal - e a privada/empresarial é uma das estratégias da reforma do Estado implantada no país a partir dos anos de 1990, a qual, como resposta a uma suposta crise de eficácia da administração pública, propõe a adoção da administração gerencial (BRESSER PEREIRA, 1996, BRESSER PEREIRA e SPINK, 1998).

O governo brasileiro vem reformando a educação superior, por meio de uma diversidade de instrumentos normativos, como leis ordinárias, decretos, portarias, medidas provisórias etc., cuja centralidade reside na restrição de gastos. Essa reforma, em acordo com as recomendações do Banco Mundial para os países da América Latina fundamenta-se na lógica do mercado, na qualidade e na eficiência do sistema (produtividade e qualidade total), na avaliação quantitativa para concessão de recursos orçamentários, com controle finalístico, no empresariamento do ensino superior público, por meio da captação de recursos no setor privado. Ou seja, o mercado passa a assumir a centralidade, na reforma republicana neoliberal,

como ressalta Chauí:

A reforma do Estado tem um pressuposto ideológico básico: o mercado é, portanto, de racionalidade sócio-política e agente principal do bem estar da república. Esse pressuposto leva a colocar direitos sociais (como a saúde, a educação e a cultura) no setor de serviços definidos pelo mercado. Dessa maneira, a reforma encolhe o espaço público democrático de direitos e amplia o espaço privado não só ali onde seria previsível – nas atividades ligadas à produção econômica-, mas também onde não é admissível – no campo dos direitos sociais conquistados (CHAUÍ, 1999, p.3).

Como resultado dessa política, o ensino superior privado teve facilitado o seu crescimento, a um ritmo acelerado, ao mesmo tempo em que se reduziram drasticamente os recursos para a expansão e a manutenção das instituições públicas de ensino superior (Amaral, 2003). A Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB), aprovada em 20 de dezembro de 1996, é considerada o marco legal da reforma implantada no país, na qual o Estado assumiu papel destacado no controle e na gestão das políticas educacionais, ao mesmo tempo em que liberalizou a oferta da educação superior pela iniciativa privada, como pode ser evidenciado no dispositivo legal a seguir:

Art. 7º: O ensino é livre à iniciativa privada, atendidas as seguintes condições: I - cumprimento das normas gerais da educação nacional e do respectivo sistema de ensino; II - autorização de funcionamento e avaliação de qualidade pelo Poder Público; III - capacidade de autofinanciamento, ressalvado o previsto no art. 213 da Constituição Federal (Brasil, 1996; grifos nossos).

Com esse artigo da LDB, fica clara a política a ser adotada, no país, em relação à educação, significando que a educação privada deve ser autofinanciada, cabendo à família arcar com seus custos, e o papel do Estado será apenas de regulador e controlador desse serviço, por meio da criação de mecanismos de credenciamento e avaliação. No caso da educação superior, a LDB contribuiu para a intensificação da expansão do setor privado, ao admitir a existência e o funcionamento de instituições com fins lucrativos.

Corroborando essa análise sobre a LDB, Catani e Oliveira (2007, p. 83) afirmam que ela (...) promoveu a completa reestruturação da educação superior no país, em um processo que restringiu (e metamorfoseou) a atuação da esfera pública e ampliou a ação do setor privado, alterando de maneira significativa a identidade das IES, procurando tornar a educação um bem ou “produto”, que os “clientes” adquirem no mercado universitário.

Assim, a LDB serviu como base para o processo de reforma da educação superior, em atendimento às orientações dos organismos multilaterais internacionais para a implantação do modelo de Estado neoliberal, em que a lógica mercantilista assume a centralidade.

O movimento de crescimento da EaD, nos últimos anos, no Brasil, está articulado a processos de desregulação conduzidos pelo Ministério da Educação, cuja centralidade é o afrouxamento das condicionantes para abertura de novos polos EaD pelos grandes grupos empresariais que atuam no setor. Na linha interpretativa, que reconhece o poder de influência da classe dirigente na condução das decisões políticas tomadas na estrutura estatal, observa-se uma série de mudanças na regulação da EaD, no país, desde 2007, quando essa modalidade inicia a fase de maior expansão. Não é escopo deste trabalho desenvolver uma análise detalhada desse complexo regulatório.

Foram surgindo muitas medidas que flexibilizam a oferta dessa modalidade no país, a exemplo do Decreto nº 9.057 de 25 de maio 2017, publicado da gestão do ex-presidente Michel Temer e do ex-Ministro da Educação José Mendonça Bezerra Filho, que altera o Art. 80, da Lei de Diretrizes e Bases da Educação (Lei nº 9.394/1996). A principal alteração promovida pelo Decreto é a concessão de maior autonomia às IES para abertura de polos EaD,

as quais poderão fazê-lo, por ato próprio, observando os limites numéricos, de acordo com o desempenho da instituição nos processos avaliativos coordenados pelo INEP, dispensada a autorização prévia do MEC.

Outra mudança é a possibilidade de ofertas de cursos exclusivamente à distância, sem atividades presenciais, flexibilizando a obrigatoriedade de polos presenciais, com infraestrutura física, tecnológica e de pessoal, adequado ao projeto pedagógico do curso e da instituição. A íntegra do parágrafo que indicava o caráter imperativo dos polos foi suprimida; no seu lugar, uma nova redação sugere maior autonomia das instituições quanto à opção de manter ou não polos presenciais nas localidades onde acontece a oferta dos cursos EaD. A Portaria Normativa nº 11, de 20 de junho de 2017, desdobramento do Decreto nº 9.057/2017, facilita o credenciamento das IES para a oferta de cursos EAD, sem a obrigatoriedade de credenciamento anterior em cursos presenciais.

3 RESULTADOS E DISCUSSÃO

A flexibilização nos critérios de expansão da EaD é desdobramento de uma sistemática e organizada atuação dos grupos empresariais nas estruturas de regulação do Estado. A Associação Brasileira de Educação à Distância (ABED), criada em 1995, se apresenta como uma “sociedade científica, sem fins lucrativos e vínculos ideológicos de qualquer natureza”. A entidade destaca que

apoiar a ‘indústria do conhecimento’ do país procurando reduzir as desigualdades causadas pelo isolamento e pela distância dos grandes centros urbanos’ se configura como um dos pilares de atuação. Para tanto, promove periodicamente reuniões, congressos, cursos e exposições, além da elaboração e distribuição de boletins e revistas. A entidade mantém atualizada uma homepage que abriga um vasto portfólio de documentos, legislações, relatórios analíticos, produções acadêmicas e mídias, para subsidiar as atividades administrativas, pedagógicas e comerciais dos associados (ABED, 2019, p.6).

Em consulta aos documentos disponibilizados pela Associação, são reconhecidas as vantagens da nova regulamentação da EAD, aprovada em 2017, para aquelas instituições já credenciadas pelo Ministério da Educação. Para a instituição, essa flexibilização permitiu captar mais alunos tanto na cidade onde atua quanto em outras regiões, ampliando sua presença geograficamente. A rapidez dessa expansão leva a crer que havia uma demanda reprimida que pôde ser atendida uma vez que houve uma maior flexibilização por parte do MEC (ABED, 2018, p.7).

A entidade demonstra preocupação acerca da continuidade do ritmo acelerado de expansão nos próximos anos, considerando a necessidade de avaliar o impacto da captação e da manutenção de alunos. Trata-se de uma visão estratégica de planejamento e gestão empresarial, balizada pela lógica custo-benefício, isto é, investimentos realizados hoje são justificados se houver um fluxo contínuo de demanda futura. Essa é uma preocupação que assume centralidade para os empresários da área, considerando que a evasão é um dos principais desafios da modalidade no país. A ABED reconhece que cursos à distância ou semipresenciais podem apresentar um custo até 50% inferior se comparado aos cursos presenciais. As instituições conseguem uma redução tão significativa do custo final das mensalidades, em razão do caráter massivo da produção dos cursos. Essas instituições têm investido em estratégias comerciais para redução dos custos e barateamento das mensalidades, a exemplo da padronização de conteúdos e atividades e do aumento na relação entre o número de alunos e o de tutores. A concorrência entre as instituições contribui para o barateamento dos cursos. São instituições fortalecidas, economicamente, a partir do processo de fusões e incorporações iniciado a partir de 2007 (CHAVES, 2010; SANTOS FILHO, 2016).

Os cursos presenciais, também, foram alvo de regulamentação que flexibiliza o uso da

EaD. A Portaria nº 1.428, de 28 de dezembro de 2018, do Ministério da Educação (MEC), possibilitou a oferta de disciplinas na modalidade em até 40% da carga horária total do curso; antes o limite era de 20%. As medidas não se aplicavam aos cursos da área da saúde e engenharias. Entretanto, a mais recente medida de desregulação da oferta da modalidade ocorreu, em dezembro de 2019, sob o comando do Ministro da Educação Abraham Weintraub, por meio da publicação da Portaria MEC nº 2.117, de 06 de dezembro de 2019, e revogação da Portaria MEC nº 1.428/2018. O mais recente instrumento normativo estabeleceu condições ainda mais favoráveis ao uso da EaD em instituições de ensino superior públicas e privadas. Pela nova regulação, todos os cursos de graduação, com exceção do curso de Medicina, poderão ofertar até 40% da carga horária nessa modalidade. A portaria anterior estabelecia critérios relacionadas ao conceito da avaliação institucional das IES demandantes e excluía os cursos de engenharias e da saúde, aspectos dispensados na referida nova Portaria. O barateamento dos custos de operação deve ser uma das principais consequências das medidas.

A flexibilização dos critérios de oferta da EaD é uma pauta antiga dos empresários do setor, diante dos efeitos econômicos da crise enfrentada pelo país e do endurecimento das regras do financiamento estudantil. A divulgação da Portaria MEC nº 2.117/2019 foi recebida com otimismo pelas corporações, repercutindo nas ações negociadas no mercado financeiro. As ações dos grupos privados comercializadas na bolsa de valores apresentaram valorização na semana de divulgação da legislação em tela.

4 CONCLUSÃO

As reflexões aqui propostas não apresentam natureza definitiva, mas são proposições conclusivas acerca da temática proposta.

O recorrente incentivo, por parte do Estado, na expansão do ensino superior em modalidade EaD tem revelado qual é o projeto de educação orientador das políticas educacionais brasileiras, nos últimos anos, cujo fundamento se pauta na racionalidade economicista. Observa-se que o aparato jurídico construído pelo Estado foi determinante para a expansão e atuação do setor empresarial no mercado educacional no Brasil. Os mecanismos legais, ao assegurarem a desregulação e flexibilização das normas para abertura de polos e cursos EaD têm criado as condições para a ampliação desta modalidade no Brasil.

A racionalidade economicista condutora das ações do Estado alia dois aspectos que contribuem para a procura do EaD: formação aligeirada e custos menores das mensalidades nas instituições. Essa abordagem flexível e acessível tem atraído alunos que buscam conciliar estudos com trabalho e outras responsabilidades. Fica evidente o aumento do número de instituições de ensino privadas em todo o país, ampliando a oferta educacional, e consequentemente, a educação das massas, pautada por interesses de mercado.

Como ferramenta para a formação - em massa - da classe trabalhadora, as Instituições de Ensino Superior (IES) privado-mercantis, pela via EaD, tem assegurado um projeto que vem sendo construído desde os anos 1990. Observa-se que a flexibilidade oferecida por tais cursos é um dos principais fatores de alinhamento com as necessidades do mercado educacional, pois é necessário um sistema educacional que dê respostas às crises e necessidades circunstanciais do mercado. A conclusão deve ser elaborada, em frases curtas, claras e conexas, com base nos objetivos e resultados do Resumo Expandido, conectando os pontos de discussão do tema, apresentando o trajeto e revelando até que ponto a pesquisa chegou.

REFERÊNCIAS

AMARAL, Nelson Cardoso. **Financiamento da educação superior: Estado X mercado.**

São Paulo: Cortez; Piracicaba: Editora Unimep, 2003.

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE EDUCAÇÃO A DISTÂNCIA (ABED). Censo EAD. BR – 2017. Relatório analítico da aprendizagem a distância no Brasil. Tradução: Maria Thereza Moss de Abreu. Curitiba: **InterSaberes**, 2018. Disponível em: http://abed.org.br/arquivos/CENSO_EAD_BR_2018_impreso.pdf. Acesso em: 1 mar. 2022.

BRASIL. **Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996. [LDB]**. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9394.htm. Acesso em: 03 mar. 2022.

BRASIL. Ministério da Educação. **Portaria MEC nº 1.428, de 28 de dezembro de 2018**. Dispõe sobre a oferta, por Instituições de Educação Superior - IES, de disciplinas na modalidade a distância em cursos de graduação presencial. Disponível em: http://www.in.gov.br/materia/asset_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/57496468/do-1-2018-12-31-portaria-n-1-428-de-28-de-dezembro-de-2018-57496251. Acesso em: 10 fev. 2022.

BRASIL. Ministério da Educação. **Portaria MEC nº 2.117, de 06 de dezembro de 2019**. Dispõe sobre a oferta de carga horária na modalidade de Ensino a Distância – EaD em cursos de graduação presenciais por Instituições de Educação Superior – IES pertencentes ao Sistema Federal de Ensino. Disponível em: <http://www.in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-n2.117-de-6-de-dezembro-de-2019-232670913>. Acesso em: 13 fev. 2022.

BRESSER PEREIRA, L.C. **Crise econômica e reforma do Estado no Brasil**. São Paulo: Editora 34, 1996.

BRESSER PEREIRA, L.C.; SPINK, P.K. (Org). **Reforma do Estado e administração pública gerencial**. Rio de Janeiro: FGV, 1998.

CATANI, Afrânio; OLIVEIRA, João. **A Educação Superior**. In: OLIVEIRA, R. P.; ADRIÃO, T. Organização do ensino no Brasil: níveis e modalidades na Constituição Federal e na LDB. São Paulo: Xamã, 2007.

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: <https://www.scielo.br/pdf/es/v31n111/v31n111a10.pdf>. Acesso em: 10 nov. 2019.

GIOLO, Jaime. Educação a Distância no Brasil: a expansão vertiginosa. **RBPAE**, [S. l.], v. 34, n. 1, p. 73-97, jan./abr. 2018. Disponível em: <https://www.seer.ufrgs.br/rbpae/article/view/82465/48878>. Acesso em: 21 jan. 2020.

Maurício, Wanderléa Pereira Damásio. De uma educação a distância para uma educação sem distância: a problemática da evasão nos Cursos de Pedagogia a distância. 2015. 180f. Dissertação Mestrado. Unisinos.

MIRSHAWKA JUNIOR, Victor. **Plataformas abertas de ensino a distância como modelo de incubadora de competências**. 2015. 95 f. Dissertação (Educação, Arte e História da Cultura) - Universidade Presbiteriana Mackenzie, São Paulo.