

UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA
FACULDADE DE EDUCAÇÃO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO
LINHA DE PESQUISA: POLÍTICAS PÚBLICAS E GESTÃO DA
EDUCAÇÃO

**A Universidade Aberta do Brasil (UAB): das origens na ditadura
militar ao século XXI**

Andréia Mello Lacé

Brasília-DF

Abril/2014

Andréia Mello Lacé

**A Universidade Aberta do Brasil (UAB): das origens na ditadura
militar ao século XXI**

Tese apresentada à Faculdade de Educação da Universidade de Brasília, como requisito parcial à obtenção do título de Doutora em Educação sob orientação da Professora Dr^a Raquel de Almeida Moraes.

Brasília - DF
Abril/2014

Universidade de Brasília

Faculdade de Educação – Doutorado em Educação
Área de Concentração: Políticas Públicas e Gestão da Educação

Banca examinadora

Professora Doutora Raquel de Almeida Moraes
(Presidente)

Professor Doutor José Claudinei Lombardi
(Examinador – Universidade Estadual de Campinas– Unicamp)

Professora Doutora Nara Maria Pimentel
(Examinador – Universidade de Brasília – UnB)

Professora Doutora Eva Wairos Pereira
(Examinadora – Universidade de Brasília – UnB)

Professor Doutor José Vieira de Sousa
(Examinador – Universidade de Brasília – UnB)

Professor Doutor Carlos Alberto Lopes de Sousa
(Examinador – Suplente/Universidade de Brasília/UnB)

*Aos meus filhos: Sofia, Luis Yan, Gabriela e Miguel, com a certeza de que nenhuma
luta é vã!*

O marxismo permanece, pois, a filosofia do nosso tempo: é insuperável porque as circunstâncias que o engendraram não foram ainda superadas.

(SARTRE, 1987, p. 124)

AGRADECIMENTOS

À Raquel de Almeida Moraes, pela orientação firme e presença terna.

À minha família, porto seguro em todas as circunstâncias, cujo amor, zelo e apoio são incondicionais: Marly Rosa Mello e Augusto Lacé – meus pais; André Luiz Mello Lacé e Augusto César Mello Lacé – meus irmãos.

Aos meus sogros e verdadeiros amigos, Luiz Flávio Maia Machado e Vera Lúcia Lage Machado.

À Alba Regina Gervásio dos Santos, prima irmã, companheira de muitas histórias.

Aos amigos imprescindíveis de tempos diversos: Cecy Barbosa do Nascimento Monroy, Eduardo Loureiro Junior, Marcelo Húngaro, Paula Scherre, Consuelo Cordeiro, Renata Gomes Netto, Luciana Leite, Jorge Henrique Cabral Fernandes e Leonardo Lazarte.

Aos meus tios, tias, primos, primas, sobrinhos, sobrinhas, cunhados e cunhadas.

À minha enteada, Gabriela Machado, pelas constantes lições da essencialidade do amor.

Às companheiras de batalha acadêmica: Mágalis Besser Dorneles Schneider e Danielle Xabregas Pamplona.

À Jeane Medeiros e à Lívia Souza, amigas de todas as horas que, nos momentos de incredulidade, me ensinaram a ver, e nos momentos de angústia, me fizeram crente. Vocês, amigas de tantos sonhos e paragens, tornaram nossa a presente caminhada.

À Simone Lima, pelo apoio irrestrito nas horas mais imprecisas e, sobretudo, por ser a amiga que é.

Aos membros da banca de qualificação, professores doutores Gilberto Lacerda dos Santos e José Vieira de Sousa, pelas considerações atentas e cuidadosas. Os ensinamentos adquiridos foram basilares para os rumos da investigação.

Às professoras do Programa de Pós-Graduação em Educação da Faculdade de Educação da Universidade de Brasília (PPGE-FE-UnB), Maria Abadia da Silva e Vânia Lúcia Quintão Carneiro.

Aos profissionais das bibliotecas e arquivos pesquisados. Estes fizeram das fendas, caminhos: Alessandro Tatagiba, Leonardo Ruas, Teresa de Holanda e Vitória Didone.

Aos professores João Carlos Teatini, Marcos Manuel Formiga, Nara Pimentel e Cristovam Buarque, que gentilmente enriqueceram a presente investigação, por meio das entrevistas concedidas.

Aos professores doutores, membros da banca de defesa da Tese de Doutorado, José Claudinei Lombardi, Eva Wairos Pereira, Nara Pimentel, José Vieira de Sousa e Carlos Alberto Lopes de Sousa, pela generosidade em aceitar o convite para composição da banca e pelas valorosas contribuições.

À Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES), pela concessão da bolsa no penúltimo ano do Doutorado, tornando possível maior dedicação à pesquisa aqui apresentada.

Por fim, 04 (quatro) agradecimentos especiais:

Ao Luís Eduardo Lage Machado, que mesmo com todas as responsabilidades do reino da necessidade e sobrecarga de trabalho apoiou-me no cuidado dos nossos filhos, na preocupação compartilhada e no aconchego do abraço. Nos dias mais difíceis e nos desenlaces, aprendemos a construir pontes.

Ao Miguel Lacé Machado, que do alto de seus 03 (três) anos de idade, solicitava, gentilmente, licença ao Marx, ao Luckács, ao Saviani, ao Gramsci, ao José Paulo Netto e a tantos outros para ocupar o colo que era seu. Miguel sabia o quanto o seu afago me acalentava!

Ao Luís Yan Lacé Machado, que ao me fazer parceira de suas brincadeiras, colocava-se ao meu lado, com os olhos cheios de ternura, tendo em mãos fichas e canetas, e se punha a desenvolver sua “própria Tese”.

À Sofia Lacé Machado, pelos seus frequentes questionamentos, constantes gestos de amor e de confiança e, sobretudo, pela surpresa da pergunta: “mãe, porque você estuda tanto”? No pasmo, não tive resposta, e no esforço de vencer uma etapa, mirei-a com admiração. Filha, sua pergunta se mantém viva e permanecerá como lume enquanto a mamãe acreditar na superação!

RESUMO

Esta tese analisa a gênese e o desenvolvimento da ideia de Universidade Aberta no Brasil, bem como as permanências e rupturas que se configuraram no período 1971-2006 e deram materialidade à implementação do Sistema Universidade Aberta do Brasil – Sistema UAB, no primeiro governo de Luís Inácio Lula da Silva (2003-2006). A pesquisa teve por inspiração o método histórico dialético, fazendo uso das categorias de história e totalidade, por compreender que a primeira permite reconstruir no tempo, o movimento material da ideia e do desenvolvimento de Universidade Aberta, em suas contradições e mediações; e, a segunda, favorece o entendimento da dimensão dialética do papel da política de Educação no conjunto da realidade social. Aliaram-se ao método alguns procedimentos do ofício de historiador, obtendo-se um *corpus* documental, constituído por fontes primárias e secundárias. A análise das fontes apontou, entre outras determinações, que a ideia de Universidade Aberta nasceu na ditadura militar, no governo de Garrastazu Médici (1969-1974), atrelada ao projeto de desenvolvimento econômico e às orientações da Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura, cujo pressuposto era a ampliação das vagas na educação superior com o mínimo de investimento. Por outro lado, no primeiro estudo encomendado pelo Ministro da Educação, a ideia de Universidade Aberta foi concebida para ser um monopólio das instituições públicas. Foi possível observar que, na Nova República, o Estado propôs o primeiro projeto de Universidade Aberta de iniciativa do Executivo, cuja intenção era abrir a Universidade Aberta à esfera privada. A Câmara dos Deputados ofereceu substitutivo ao projeto originário do Executivo, vinculando-o somente à esfera pública. Contudo, antes da tramitação do projeto no Senado Federal, o Executivo retirou o projeto sem maiores explicações. Sustenta-se que tal atitude foi motivada pela pressão dos grupos de interesses, pois estes desejavam expandir seu campo de atuação, também, para a modalidade a distância. Neste sentido, tem-se que o mesmo grupo que elaborou o projeto que criava a Universidade Aberta, incentivou a necessidade de se criar uma ‘Política Nacional de Educação a Distância’. A partir da década de 1990, sob as rédeas do neoliberalismo, deu-se um movimento pelo alto, com o objetivo de assegurar a Educação a Distância na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional e no Plano Nacional de Educação (2001-2010). Verificou-se, na sequência, o percurso tensionado da implementação do Sistema UAB, no primeiro governo de Luís Inácio Lula da Silva (2003-2006), em suas particularidades, relacionando-o às orientações da Organização das Nações Unidas supramencionada e ao contexto da reestruturação do capitalismo. Considerando as análises realizadas, a pesquisa aqui apresentada defende a tese de que a Universidade Aberta do Brasil foi implementada como Sistema UAB, no primeiro governo de Luís Inácio Lula da Silva, porque o Estado já havia acomodado os interesses dos grupos privados. E ainda, defende que a implementação da UAB como Sistema, em 2005, revela as inflexões sofridas em torno da ideia de se criar uma Universidade Aberta autônoma, com estrutura e recursos próprios. Tais processos se constituíram como os mais significativos, entre outros, em um movimento de rupturas e permanências, revelando, assim, o caráter contraditório da realidade.

Palavras-chave: Ideia de Universidade Aberta no Brasil; Política Nacional de Educação a Distância; Sistema Universidade Aberta do Brasil; História da Universidade Aberta do Brasil.

ABSTRACT

This thesis analyzes the origin and the development of the idea of the Open University of Brazil (UAB), as well as its endurances and failures that evolved between 1971 and 2006 and enabled the implementation of the UAB System during the first term of Luis Inacio Lula da Silva (2003-2006). The research was inspired by the historical dialectic method, utilizing the categories of history and totality, by realizing that the former allows a retrospect of the materialist movement of idea and the development of the Open University, in its contradictions and mediations; and the latter facilitate the understanding of the dialectic dimension of the role of educational policies in the social reality setting. In addition, some historian procedures were incorporated to generate a documentary corpus, comprised by primary and secondary sources. The analysis of the sources has shown, among other conclusions that the idea of the Open University was born in the military dictatorship, during Garrastazu Médici's administration (1969-1974), with ties to the economical development project and the instructions provided by UNESCO, whose assumption was the increase of seats in higher education with minimal investment. On the contrary, in the first study ordered by the Secretary of Education, the idea of the Open University was originated to be a monopoly of the public institutions. It was observed that during the New Republic, the State proposed the first plan for the Open University based on the Executive initiative, whose goal was to expand the Open University to the private sector. The House of Representatives offered an alternative project from the one created by the Executive Branch and connected it only to the public sector. However, before the project reached the Senate, the Executive vetoed the project without major clarifications. It is believed that such approach was motivated by lobbyist groups. Nevertheless, the same committee that designed the project to create the Open University encouraged the need to generate a national policy for distance learning. Since the 1990's decade, under the neo-liberalism power, there was an initiative with the purpose of ensuring that all distance learning programs followed the Law of Guidelines and Basis and the National Plan of Education (2001-2010). Following that, an uneasy path to implement the UAB System was observed during the first term of Luís Inácio Lula da Silva (2003-2006), in particularly, as it relates to the guidelines from UNESCO and the context to restructure the capitalism. Considering the analysis performed, this work supports the premise that the Open University of Brazil was implemented as UAB System, during the first term of Luís Inácio Lula da Silva because the State had already sufficed the needs of the private sector. It also supports that the implementation of the UAB as a System in 2005 reveals the argumentations around the idea of creating an autonomous Open University, with its own structure and resources. Such processes constituted as the most significant, among others, in a course of endurances and failures, which revealed the contradictory nature of reality.

Keywords: History of Open University of Brazil; National policy for Distance Learning; Open University System of Brazil;

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – Exemplo de ficha de conteúdo.....	98
---	----

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 – Porcentagem/ocorrência temas – <i>Folha de S. Paulo</i> (1970-1979).....	83
Gráfico 2 – Porcentagem/ocorrência temas – <i>Jornal do Brasil</i> (1970-1979).....	86
Gráfico 3 – Porcentagem/ocorrência temas – <i>Folha de S. Paulo</i> e <i>Jornal do Brasil</i> (1980-1989)	89
Gráfico 4 – Evolução dos cursos de graduação a distância (2003- 2007).....	242
Gráfico 5 – Vagas oferecidas nos cursos de graduação a distância (2003-2007)	243
Gráfico 6 – Instituições que ofertam graduação a distância por categoria administrativa brasileira (2004-2007).....	244

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – A Universidade Aberta na <i>Revista Brasileira de Tecnologia Educacional</i> (1970-1979).....	54
Quadro 2 – A Universidade Aberta na <i>Revista Brasileira de Tecnologia Educacional</i> (1980-1989).....	58
Quadro 3 – Educação a distância na Revista <i>Em Aberto</i> , v. 16, n. 70/1996 <i>Revista Brasileira de Aprendizagem Aberta</i>	61
Quadro 4 – Educação a distância na <i>Revista Brasileira de Tecnologia Educacional</i> /1997.59.....	62
Quadro 5 – Referências, GT 11, <i>Políticas de Educação Superior</i> – ANPEd.....	62
Quadro 6 – Referências da <i>Scielo</i> (1997-2002).....	63
Quadro 7 – Universidade Aberta do Brasil e educação a distância (2004-2010).....	68
Quadro 8 – A Universidade Aberta no <i>Folha de S. Paulo</i> (1970-1979).....	80
Quadro 9 – A Universidade Aberta no <i>Jornal do Brasil</i> (1970-1979).....	84
Quadro 10 – A Universidade Aberta no <i>Folha de S. Paulo</i> (1980-1989).....	87
Quadro 11 – A Universidade Aberta no <i>Jornal do Brasil</i> (1980-1989).....	87
Quadro 12 – Fontes primárias (1970).....	90
Quadro 13 – Fontes primárias (1980).....	92
Quadro 14 – Fontes primárias (1990-2002).....	93
Quadro 15 – Fontes primárias (2003-2006).....	94
Quadro 16 – Artigos publicados na <i>REBEP</i> , n. 131, 1973.....	105
Quadro 17 – Documentos publicados na <i>REBEP</i> , n. 131, 1973.....	105
Quadro 18 – Comparativo entre o PL 4.592/1990 e o substitutivo Jorge Hage.....	137
Quadro 19 – Atos normativos sobre a educação a distância.....	165
Quadro 20 – Cronograma da Reforma Universitária.....	209
Quadro 21 – Atribuição dos entes federados no consórcio público para a EaD.....	216
Quadro 22 – Bases da Universidade Aberta brasileira e entidades fomentadoras.....	221
Quadro 23 – Número de vagas para os Estados participantes do projeto piloto – Sistema UAB 220	225
Quadro 24 – Cronograma de implementação do Sistema UAB – Oferta nacional	232
Quadro 25 – Conteúdo do Decreto 5.800 de 2006.....	236
Quadro 26 – Dados gerais das entrevistas semiestruturadas.....	308

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Quantidade de alunos em algumas megauniversidades mundiais.....	51
Tabela 2 – Ocorrência e porcentagem de temas – <i>Folha de S. Paulo</i> (1970-1979).....	82
Tabela 3 – Ocorrência e porcentagem de temas – <i>Jornal do Brasil</i> (1970-1979).....	85
Tabela 4 – Ocorrência e porcentagem de temas – <i>Folha de S. Paulo</i> e <i>Jornal do Brasil</i> (1980-1989).....	88
Tabela 5 – Evolução do número de ingressantes (presencial e a distância) por categoria administrativa.....	244

LISTA DE SIGLAS

ABED	Associação Brasileira de Educação a Distância
ABT	Associação Brasileira de Tecnologia
ABTE	Associação Brasileira de Tecnologia Educacional
ADUnB	Associação dos Docentes da Universidade de Brasília
AFUB	Associação de Fomento à Universidade Aberta do Brasil
ANDE	Associação Nacional de Educação
ANDES –SN	Associação Nacional dos Docentes das Instituições de Ensino Superior
ANDIFES	Associação Nacional dos Dirigentes das Instituições Federais de Ensino Superior
ANPEd	Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação
ANTE	Associação Nacional de Tecnologias Educacionais
ARENA	Aliança Renovadora Nacional
Art.	Artigo
AI-5	Ato Institucional n. 05
BASA	Banco da Amazônia
BRASILEAD	Consórcio Interuniversitário de Educação Continuada e a Distância
BB	Banco do Brasil
BBC	<i>British Broadcasting Corporation</i>
BID	Banco Interamericano de Desenvolvimento
BM	Banco Mundial
BNB	Banco do Nordeste do Brasil
BNDES	Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social
CAPES	Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior
CCJ	Comissão de Constituição e Justiça
CD	Câmara dos Deputados
CDES	Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social
CEDERJ	Centro de Educação a Distância do Rio de Janeiro
CEF	Caixa Econômica Federal
CEFET	Centro Federal de Educação Tecnológica
CEDES	Centro de Estudos Educação e Sociedade

CENDEC	Centro de Treinamento para o Desenvolvimento Econômico
CETEB	Centro de Ensino Técnico de Brasília
CF	Constituição Federal
CFE	Conselho Federal de Educação
CHESF	Companhia Hidrelétrica de São Francisco
CIBEC	Centro de Informação e Biblioteca em Educação
COBRA	Cobra Tecnologia
CODI	Centro de Operações de Defesa Interna
CONSED	Conselho Nacional de Secretários de Educação
CUT	Central Única dos Trabalhadores
CN	Congresso Nacional
CNBB	Conferência Nacional dos Bispos do Brasil
CNE	Conselho Nacional de Educação
CRUB	Conselho de Reitores das Universidades Brasileiras
DAU	Departamento de Assuntos Universitários
DEB	Diretoria de Educação Básica
DED	Diretoria de Educação a Distância
DEF	Departamento de Ensino Fundamental
DESU	Departamento de Ensino Supletivo
DOI	Destacamentos de Operações de Informações
DOU	Diário Oficial da União
DS	Demanda Social
DI	Demanda Interna
EaD	Educação a Distância
EBC	Empresa Brasileira de Comunicação
ECT	Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos
EDUCAR	Fundação Nacional para Educação de Jovens e Adultos
EE	Empresas Estatais
EJA	Educação de Jovens e Adultos
ELETRORAS	Centrais Elétricas Brasileiras
ELETRONORTE	Empresa Transmissora de Energia Elétrica do Norte do Brasil
ELETROSUL	Empresa Brasileira de Energia Elétrica do Sul do Brasil
EMBRATEL	Empresa Brasileira de Telecomunicações
EMBRAPA	Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária

FAE	Fundação de Assistência ao Estudante
FE	Faculdade de Educação
FEE	Fórum das Estatais pela Educação
FINEP	Financiadora de Estudos e Projetos
FUNDAR	Fundação Darcy Ribeiro
FUNDEB	Fundo de Manutenção da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação
FUNDEF	Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério
FUNTEVE	Fundação Centro Brasileiro de Televisão Educativa
FURNAS	Furnas Centrais Elétricas
FNDE	Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação
FNDEP	Fórum Nacional em Defesa da Escola Pública
FMI	Fundo Monetário Internacional
GM	General Motors
GT	Grupo de Trabalho
GTEAD	Grupo de Trabalho sobre Educação a Distância
GTEADS	Grupo de Trabalho de Educação a Distância para Educação Superior
GTI	Grupo Interministerial
IES	Instituição de Educação Superior
IEES	Instituição Estadual de Educação Superior
IFES	Instituição Federal de Educação Superior
IFET	Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia
Inc.	Inciso
INEAD	Instituto Nacional de Educação a Distância Darcy Ribeiro
INEP	Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira
INMETRO	Instituto Nacional de Metrologia Normalização e Qualidade Industrial
IPEA	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
IPES	Instituições Públicas de Ensino Superior
ITAIPU	Usina Hidrelétrica de Itaipu
LDB	Lei de Diretrizes e Bases
LDBEN	Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional

MARE	Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado
MCT	Ministério da Ciência e Tecnologia
MEB	Movimento de Educação de Base
MEC	Ministério da Educação
MF	Ministério da Fazenda
MG	Minas Gerais
MOBRAL	Movimento Brasileiro de Alfabetização
MDB	Movimento Democrático Brasileiro
MP	Medida Provisória
MP	Ministério Público
MPOG	Ministério do Orçamento, Planejamento e Gestão
N.	Número
OAB	Ordem dos Advogados do Brasil
OI	Organismo Internacional
OU	<i>Open University</i>
OMC	Organização Mundial do Comércio
ORT	Sociedade Israelita Brasileira
OS	Organização Social
PAPED	Programa de Apoio à Pesquisa em Educação a Distância
POSGRAD	Projeto de Pós-graduação tutorial a distância
PUC	Pontifícia Universidade Católica
PDE	Plano de Desenvolvimento da Educação
PDI	Plano de Desenvolvimento Social
PDS	Partido Democrático Social
PETROBRAS	Petróleo Brasileiro S. A.
PFL	Partido da Frente Liberal
PL	Partido Liberal
PMDB	Partido do Movimento Democrático Brasileiro
PNAC	Programa Nacional de Alfabetização e Cidadania
PNAP	Programa Nacional de Administração Pública
PNE	Plano Nacional de Educação
PNUD	Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
PP	Partido Progressista
PPA	Plano Plurianual

PRN	Partido da Reconstrução Nacional
ProInfo	Programa Nacional de Tecnologia Educacional
PROFORMAÇÃO	Programa de Formação de Professores em Exercício
PRONA	Partido de Reedificação da Ordem Nacional
PRONTEL	Programa Nacional de Teleducação
ProUni	Programa Universidade para Todos
PSDB	Partido da Social Democracia Brasileira
PT	Partido dos Trabalhadores
PREMEN	Projeto de Melhoria do Ensino Médio
Pró-Licenciatura	Programa de Formação Inicial para Professores em Exercício no Ensino fundamental e/ou no Ensino Médio
ProUni	Programa Universidade para Todos
PRONTEL	Programa Nacional de Telecomunicações
REUNI	Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais
RBEP	Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos
SEB	Secretaria de Educação Básica
SEED	Secretaria de Educação a Distância
SEE	Secretaria de Estado de Educação
SERPRO	Serviço Federal de Processamento de Dados
SESG	Secretaria de Ensino de Segundo Grau
SESu	Secretaria de Educação Superior
SF	Senado Federal
Scielo	Scientific Electronic Library Online
SINEAD	Sistema Nacional de Educação a Distância
Sistema UAB	Sistema Universidade Aberta do Brasil
SNI	Serviço Nacional de Informações
TIC	Tecnologia da Informação e Comunicação
UAB	Universidade Aberta do Brasil
UEM	Universidade Estadual de Maringá
UERJ	Universidade do Estado do Rio de Janeiro
UFENF	Universidade Federal do Norte Fluminense
UFES	Universidade Federal do Espírito Santo
UFMA	Universidade Federal do Maranhão

UFMT	Universidade Federal de Mato Grosso
UFOP	Universidade Federal de Ouro Preto
UFPA	Universidade Federal do Pará
UFRJ	Universidade Federal do Rio de Janeiro
UFScar	Universidade Federal de São Carlos
UDESC	Universidade do Estado de Santa Catarina
UNED	Universidad Nacional de Educación a Distancia
UNEMAT	Universidade do Estado de Mato Grosso
UNESCO	Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura
UNICAMP	Universidade Estadual de Campinas
UNICEF	Fundo das Nações Unidas para a Infância
UniRede	Universidade Virtual Pública do Brasil
UNIRIO	Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro
UNITINS	Universidade de Tocantins
UF	Unidade da Federação
UF	Universidade Federal
UFF	Universidade Federal Fluminense
UERJ	Universidade Estadual do Rio de Janeiro
UFRJ	Universidade Federal do Rio de Janeiro
UFRRJ	Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro
URSS	União das Repúblicas Socialistas Soviéticas
UnB	Universidade de Brasília
Undime	União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação
USP	Universidade de São Paulo
UTB	Universidade Televisiva Brasileira

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	23
CAPÍTULO 1 – FUNDAMENTOS TEÓRICOS METODOLÓGICOS PARA A ANÁLISE DAS ORIGENS À IMPLANTAÇÃO DO SISTEMA UNIVERSIDADE ABERTA DO BRASIL	33
1.1 O método em Marx: ponto de partida e de inspiração para outros pesquisadores	33
1.2 O Estado como arena de lutas na configuração do Sistema Universidade Aberta do Brasil	42
1.3 (Re)visão teórica	47
1.3.1 <i>Universidades Abertas nos países desenvolvidos: popularização e tipos</i>	47
1.3.2 <i>Visões sobre o problema na ditadura militar</i>	53
1.3.3 <i>Novas visões sobre a problemática na Nova República?</i>	58
1.3.4 <i>A educação superior a distância na revisão de literatura (década de 1990 e início do ano 2000)</i>	60
1.3.5 <i>O Sistema UAB na revisão de literatura (2004-2010)</i>	67
1.4 Procedimentos metodológicos	78
1.4.1 <i>A Universidade Aberta na Folha de S. Paulo (1970-979)</i>	80
1.4.2 <i>A Universidade Aberta no Jornal do Brasil (1970-1979)</i>	83
1.4.3 <i>A Universidade Aberta no Folha de S. Paulo e no Jornal do Brasil – 1980-1989</i>	87
1.4.4 <i>Classificação das fontes coletadas, organização do corpus documental e procedimentos de análise</i>	97
CAPÍTULO 2 – DA IDEIA DE UNIVERSIDADE ABERTA BRASILEIRA NA DITADURA MILITAR, AO PRIMEIRO PROJETO DE UNIVERSIDADE ABERTA NA NOVA REPÚBLICA (1971/1989)	99
2.1 Ditadura militar: gênese da ideia de Universidade Aberta brasileira	99
2.1.2 <i>Na transição “lenta, gradual e segura”: o deslizamento para o projeto Logos II</i>	107

2.1.3 Na Nova República: primeiro projeto de Universidade Aberta brasileira ..	111
2.2 A reconstituição por meio das fontes do movimento da ideia de Universidade Aberta na ditadura militar	113
2.2.1 A ideia de Universidade Aberta: de milagre a supletivo “black tie”	121
2.3 A Universidade Aberta brasileira como ideia da ditadura militar	126
2.4 O movimento da Universidade Aberta na Nova República.....	131
2.4.1 Da retomada da ideia a primeira proposta de iniciativa do Estado	131
2.4.2 Um olhar sobre a tramitação do projeto que dispõe sobre a Universidade Aberta	137
2.5 O projeto de Universidade Aberta brasileira como iniciativa da Nova República	140
CAPÍTULO 3 – A POLÍTICA NACIONAL DE EDUCAÇÃO A DISTÂNCIA, NA REFORMA DO ESTADO: OUTROS RUMOS PARA A UNIVERSIDADE ABERTA BRASILEIRA (1990 a 2002)	147
3.1 Nascedouro da reforma do Estado: inflexão na ideia de se criar uma Universidade Aberta	147
3.2 O “Estado gerencial”: cenário para a regulamentação da educação a distância.....	150
3.3 Relatório Jacques Delors: da educação permanente à educação ao longo da vida	154
3.3.1 A Conferência Mundial Sobre a Educação Superior no Século XXI.....	156
3.4 A reconstrução por meio das fontes movimento da ideia de Universidade Aberta: de Itamar Franco a Fernando Henrique Cardoso.....	158
3.4.1 O Sistema Nacional de Educação a Distância	158
3.4.2 A Secretaria de Educação a Distância – SEED/MEC.....	162
3.4.3 A Educação a Distância e a Universidade Aberta na Tramitação da LDB.	167
3.4.4 Universidade Aberta de Darcy Ribeiro	173
3.4.5 A EAD e o Projeto Universidade Aberta no Plano Nacional de Educação .	177
3.4.6 As tentativas de regulamentar o Artigo 80 da LDB prosseguem.....	182

3.5 Afinal, o que significou a criação de uma política nacional de educação a distância?	184
CAPÍTULO 4 – IMPLEMENTAÇÃO DO SISTEMA UNIVERSIDADE ABERTA DO BRASIL: NOVA ORIENTAÇÃO DO ESTADO? (2003-2006)	193
4.1 Primeiro governo de Luís Inácio Lula da Silva: quando a educação superior a distância tornou-se estratégia inexorável	193
4.2. A Reconstrução por meio das fontes do movimento em direção a implementação do Sistema Universidade Aberta do Brasil (2003-2004)	199
<i>4.2.1 Da proposta do Instituto Nacional de Educacao a Distância Darcy Ribeiro à nova proposta de regulamentação do art. 80 da Lei de Diretrizes e Bases.....</i>	<i>199</i>
<i>4.2.2 A educação superior a distância tornou-se urgente</i>	<i>205</i>
<i>4.2.3 O Fórum das estatais e as bases do Sistema Universidade Aberta do Brasil</i>	<i>214</i>
<i>4.2.4 Ações paralelas pró-UAB</i>	<i>220</i>
<i>4.2.4.1 Apresentações da SEED/MEC na ABED.....</i>	<i>220</i>
<i>4.2.4.2 O projeto-piloto em questão</i>	<i>223</i>
<i>4.2.4.3 Os Editais de Seleção Nº 01/2005 Nº 01/2006 – SEED/MEC</i>	<i>230</i>
<i>4.2.4.4 A institucionalização oficial do Sistema Universidade Aberta do Brasil: o Decreto 5800 de 2006</i>	<i>235</i>
4.3 A Universidade Aberta do Brasil como sistema implementado no primeiro governo de Luís Inácio Lula da Silva	237
REFERÊNCIAS	262
APÊNDICE A – Passos recuados.....	292
APÊNDICE B – Dados gerais das entrevistas semiestruturadas	308
ANEXO A – Carta Convite e Apresentação da Pesquisa	312
ANEXO B – Termo de Consentimento Livre e Esclarecido	313

INTRODUÇÃO

Não há estrada real para a ciência só tem a possibilidade de chegar aos seus cumes luminosos aqueles que não temem fatigar-se a escalar as suas veredas escarpadas (Karl Marx, prefácio e posfácio do *Capital* à edição francesa d' *O Capital*, 1872).

O consenso entre a maioria dos estudiosos tem sido o fato de que o Sistema Universidade Aberta do Brasil¹ (Sistema UAB), objeto da presente pesquisa, implementado no governo Luís Inácio Lula da Silva, em 2005, foi decisivo para expandir a educação superior pública e frear as iniciativas privadas². Isto pode ser explicado por algumas pesquisas existentes tomarem as políticas implantadas na área da Educação a Distância (EaD) no governo de Fernando Henrique Cardoso, como parâmetro comparativo, e outras considerarem a implantação do referido Sistema a partir de sua institucionalização formal, através do Decreto n. 5.800, de 08 de junho de 2006, já no governo Lula.

Apesar da ideia de Universidade Aberta estar presente no Estado brasileiro desde a década de 1970, são escassas as pesquisas realizadas tomando-a como objeto de estudo. Neste sentido, um levantamento das referências existentes, situadas temporalmente, revela os *lôcus* de enunciação e os eixos de análises que se destacam nos trabalhos existentes. É possível identificar, por exemplo, que, nas décadas de 1970 e 1980, a principal fonte divulgadora dos artigos que tratavam sobre a Universidade Aberta era a *Revista Brasileira de Teleducação*, posteriormente redesignada *Revista Brasileira de Tecnologia Educacional*. Em tais períodos, a apreciação do objeto resumiu-se a artigos oriundos de pessoas ligadas, de alguma forma, ao poder político, privilegiando as análises que colocavam em foco o tipo de Universidade Aberta que seria possível no Brasil (SILVA, 1979; DIAS, 1976; OLIVEIRA, 1979). Tinha-se aí um cenário perfeitamente compreensível se for levado em conta que, na maior parte da referida temporalidade, vivia-se sob as rédeas de um Estado de exceção e que os estudos elaborados no âmbito

¹ O Sistema Universidade Aberta do Brasil é uma rede nacional que articula por meio da celebração de convênios, as instituições públicas federais, estaduais, municipais, Institutos federais e os estados e municípios para a oferta de educação superior a distância.

² A iniciativa privada no campo da educação superior a distância passa a ser predominante a partir de 2005. Nesse ano, 66% das instituições que ofertavam graduação a distância eram privadas (Sinopse Estatística do Censo, 2005).

do Ministério da Educação e Cultura (MEC) não envolveram as comunidades acadêmicas.

Em fins da década de 1980, Neto (1989) sinalizou para a importância da disseminação da EaD. Aquele autor aponta, em certo sentido, para a mudança de eixo das publicações existentes na década de 1990 e início dos anos 2000. Em outras palavras, nesta temporalidade, os espaços de publicação começaram a se diversificar e os artigos problematizavam a disseminação da modalidade de EaD através dos programas tópicos implantados pelo MEC (BARRETO, 1997; BELLONI, 2002). O olhar crítico começava, então, a se fazer presente, conforme demonstra os estudos de Pretto (2002).

A partir do governo Lula, quando o objeto em análise volta a ser do interesse do Estado, foi possível encontrar, para além de artigos em uma perspectiva crítica (LIMA, 2007; DOURADO, 2008; BARRETO; LEHER; 2008, GIOLO, 2010), uma Dissertação de Mestrado (CRUZ, 2007) e duas Teses de Doutorado (COSTA, 2010; SILVA, 2011) sobre a temática em questão. Em Costa (2011), o foco foi direcionado para a implantação do Sistema UAB no Estado do Paraná. Silva (2011) trabalhou com a precarização do trabalho docente a partir do referido Sistema. E Cruz (2007), por outro lado, analisou a implementação do Sistema UAB, considerando-o como uma política inovadora em seu primeiro ano de funcionamento, apontando possíveis encaminhamentos para ajustes no referido Sistema.

A despeito de alguns trabalhos abordarem o objeto em uma perspectiva histórica (SILVA, 2011; COSTA, 2010 e PEREIRA; PEIXOTO, 2010), tal abordagem se deu a partir de fontes secundárias, sem analisar o movimento do objeto no tempo, o que leva alguns autores a afirmarem, por exemplo, que na década de 1970, a criação de uma Universidade Aberta não foi cogitada no Brasil (PRETI, 2005; PEREIRA; PEIXOTO, 2010).

Por conseguinte, considerando o processo histórico, problematizou-se esta questão conforme se segue: por que a UAB foi implementada como Sistema no primeiro Governo de Luís Inácio Lula da Silva, se a ideia de se criar uma Universidade Aberta estava presente no Estado brasileiro desde a década de 1970? Neste sentido, a referida questão suscita outras indagações, a saber: como se deu a gênese da ideia de Universidade Aberta no Estado brasileiro? Qual foi o percurso da ideia de uma Universidade Aberta no Estado brasileiro até sua implementação como política pública? A fim de responder tais questionamentos, partiu-se do pressuposto de que a implementação de uma política pública traz em suas raízes marcas históricas determinadas temporalmente.

Como contribuição a esta investigação, defende-se a tese de que a Universidade Aberta foi implementada como Sistema no governo de Luís Inácio Lula da Silva porque, entre outras determinações, o Estado já havia acomodado os interesses dos grupos privados. E ainda, defende-se que a implementação da UAB como Sistema, em 2005, revela as inflexões sofridas em torno da ideia de se criar uma Universidade Aberta autônoma³. Tais aspectos encontram explicações no movimento da sociedade no tempo e se evidenciam por meio das análises das fontes primárias e secundárias.

O lastro de tempo abordado no presente estudo estende-se desde a década de 1970 – especificamente a partir do ano de 1971, quando a ideia de se criar uma Universidade Aberta no Brasil foi lançada –, transpassa o período de transição “lenta, gradual e segura” – a reforma do Estado, na década de 1990 –, e chega até o primeiro governo Lula (2003-2006), quando da implementação do Sistema UAB. No referido temporal, é possível observar o movimento da ideia relacionando-a ao contexto histórico e, em um esforço investigativo, tentou-se apanhar as especificidades do problema de pesquisa outrora apontado.

O objeto de estudo da presente pesquisa situa-se na linha de pesquisa ‘Políticas Públicas e Gestão da Educação’, no campo da história das políticas públicas, e pretende analisar os principais movimentos implicadas no objeto, a partir das ações do Estado. Neste sentido, tem-se: o tensionamento constituído em torno da ideia de Universidade Aberta brasileira ser monopólio público; o estabelecimento de uma política nacional de EaD; e, o abandono da criação de uma instituição autônoma voltada para a formação superior a distância. Ademais, tais movimentos foram apreendidos em sua relação com as orientações da Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO)⁴, desde a década de 1970.

Assim, ao investigar o delineamento da política pública a partir de suas raízes históricas, de sua processualidade, o estudo aqui apresentado pretende lançar luz sobre o passado e sobre a atualidade do objeto, visto atualmente, ainda de forma turva. Tornou-se lugar comum nas análises existentes recuperar a historicidade da Universidade Aberta a partir da enumeração dos Projetos de Lei (PLs) de iniciativa dos Deputados Federais, existentes desde 1972 (PIMENTEL, 2006, COSTA, 2010; ALVES, 1994, CRUZ, 2007. CLÍMACO; NEVES, 2003; CLÍMACO, 2011).

³ Entende-se como Universidade Aberta autônoma àquela voltada exclusivamente a Educação a Distância com estrutura e orçamentos próprios.

⁴ Agência especializada da Organização das Nações Unidas (ONU). A UNESCO foi criada em novembro de 1945, logo após a Segunda Guerra Mundial, com o objetivo de garantir a manutenção da paz e da segurança no mundo.

Tais análises, em sua maioria, são descritivas e amplamente reproduzidas, inclusive pelo discurso oficial atual, com o propósito de legitimar a tese da descontinuidade que, segundo os pontos de vistas observados, prevaleceu naquele campo. A relevância da presente investigação encontra-se ainda no combate àqueles pontos de vistas que, ao reduzir a história de um objeto à mera coleção de fatos, reproduz uma forma de análise comprometida com a aparência do fenômeno.

Em se tratando de um estudo que pretende analisar o movimento do objeto de estudo em sua processualidade histórica, apreendendo suas rupturas e permanências, fez-se uso teórico-metodológico do método em Marx, observando-se às perspectivas do ofício do historiador para dar sustentação à construção do *corpus* documental analisado. A pesquisa, tomando por base a arquitetura teórico marxiana, atribui relevância ao estudo, uma vez que, com esta fundamentação, acreditou-se na compreensão do fenômeno social investigado em sua materialidade. Para fins objetivos, tomaram-se como referência algumas categorias consideradas fundantes para a análise em questão, a saber: a história e a totalidade. A primeira permite reconstruir o movimento material da ideia de Universidade Aberta no tempo, em suas contradições e mediações; e, a segunda, favorece o entendimento da dimensão dialética do papel da política de educação no conjunto da realidade social. Neste sentido, a preocupação posiciona-se no esforço de apanhar/entender as rupturas e permanências que antecederam e, ao mesmo tempo, deram o tom da ação do Estado no tempo presente.

Como objetivo geral, a presente pesquisa busca analisar a gênese e o desenvolvimento da ideia de Universidade Aberta no Brasil, bem como as rupturas e permanências que se configuraram, no período 1971-2006, e deram materialidade à implementação do Sistema UAB no primeiro governo de Luís Inácio Lula da Silva (2003-2006).

Para lograr o cenário em questão, tem-se especificamente os seguintes percursos:

- 1) Identificar, na teoria marxiana, elementos teóricos e metodológicos que auxiliem a compreensão da ideia da implementação do Sistema UAB, bem como os principais olhares teóricos lançados sobre o objeto.
- 2) Analisar, a partir da ditadura militar até a Nova República, o percurso histórico da gênese e do desenvolvimento da ideia de Universidade Aberta no Brasil.
- 3) Investigar os caminhos tomados pelo desenvolvimento da ideia de Universidade Aberta no Brasil na reforma do Estado.

- 4) Analisar as ações do Estado, no período 2003-2006, que deram materialidade à implementação do Sistema UAB.

Para alcançar as referidas finalidades de pesquisa, fez-se uso da análise documental de fontes primárias e secundárias, recorrendo-se à entrevista semiestruturada com sujeitos que estiveram diretamente envolvidos com a UAB, a partir de fins da década de 1980, a saber⁵:

- 1) Cristovam Ricardo Cavalcanti Buarque – Ministro da Educação do governo Luís Inácio Lula da Silva, de janeiro de 2003 a janeiro de 2004.

- 2) Marcos Manuel Maciel Formiga – Diretor geral do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais (INEP), de 8 de julho de 1987 a 27 de março de 1990. Em sua gestão, o primeiro projeto de Universidade Aberta, de iniciativa do Executivo, foi encaminhado ao Congresso Nacional.

- 3) João Carlos Teatini de Souza Clímaco – Secretário de Educação a Distância da Secretaria de Educação a Distância do MEC (SEED/MEC), de janeiro de 2003 a janeiro de 2004.

- 4) Nara Maria Pimentel – Integrante da Comissão de Avaliação para implantação do Sistema UAB, em 2003 (SEED/MEC).

A realização das entrevistas ajudou a compreender pontos obscuros identificados na análise documental, permitindo o acesso a outras fontes primárias que não haviam sido exploradas em pesquisas existentes até então sobre a referida temática.

Todavia, a reconstituição da gênese da ideia de Universidade Aberta no Brasil esbarrou em dificuldades de ordem prática e operacional devido à ausência de informações sobre os arquivos referentes às ações do MEC e do Antigo Departamento de Ensino Supletivo (DESU), na década de 1970, e devido à inexistência de publicações que sistematizem a história da Universidade Aberta neste período. Tal fato foi vivenciado pelos pesquisadores que intentaram, de certo modo, recuperar a historicidade da Universidade Aberta no Brasil (SILVA, 2011; COSTA, 2010; PEREIRA; PEIXOTO, 2010).

Para driblar tal dificuldade, empreendeu-se um levantamento exaustivo nos periódicos *Jornal do Brasil* e *Folha de S. Paulo*⁶, que abrangeu o período de 1970 e 2006.

⁵ No Apêndice B, tem-se informações complementares acerca dos gestores entrevistados e das entrevistas realizadas.

⁶ Ambos os jornais foram selecionados porque disponibilizam o acervo *online*.

Para tanto, fez-se uso dos seguintes descritores: “Universidade Aberta” e “Universidade Aberta do Brasil”. Para as décadas de 1970 e 1980, foi possível lograr um número considerável de notícias referentes ao objeto. Para a década de 1970, por exemplo, foram identificadas 122 ocorrências relativas ao tema no *Jornal do Brasil*, onde 55 notícias interessaram ao estudo. Após a leitura e sistematização das notícias, identificaram-se os principais núcleos temáticos que estavam em discussão. E ainda, elaborou-se um quadro com as fontes primárias e secundárias consideradas na investigação.

Por meio de contatos telefônicos e contatos via *e-mail* com algumas instituições públicas, foi possível acrescentar, ao quadro, informações dos prováveis locais de estadia dos documentos de interesse. Importa esclarecer, no entanto, que tal procedimento foi de extrema relevância para as décadas de 1970 e 1980, mas, para as décadas de 1990 e início do novo milênio, até o ano de 2006, as notícias sobre o objeto foram se escasseando. Por outro lado, quando da existência de um quadro com a descrição de alguns documentos e suas localizações possíveis, foi possível encontrar as fontes primárias para as décadas seguintes a 1980, com menor dificuldade. Além disso, por ser uma temporalidade próxima ao presente, por meio das entrevistas realizadas, foi possível obter as informações da localização de alguns documentos e até mesmo o acesso a alguns deles, conforme as fontes apresentadas no presente estudo, no item *Da proposta do Instituto Nacional de Educação a Distância Darcy Ribeiro (INEAD) à nova proposta de regulamentação do Art. 80 da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDBEN)*.

Vale destacar também o levantamento das fontes primárias nos seguintes locais: Arquivo do Conselho Federal de Educação (CFE), Arquivo Geral do MEC, Arquivo Histórico do INEP, Arquivo da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES), Arquivo do Senado Federal (SF), da Câmara dos Deputados (CD) e do Memorial Darcy Ribeiro, Arquivo da Empresa Brasileira de Comunicações (EBC). A biblioteca da Universidade de Brasília (UnB) e o Centro de Informação e Biblioteca em Educação (CIBEC/INEP) foram também essenciais no referido percurso: a primeira, por dispor, em seu setor de periódicos, de coleções inteiras de revistas contemplando a temática no recorte temporal pesquisado; e, a segunda, por dispor de títulos raros referentes ao objeto. Não se pode deixar de relevar a importância do Arquivo Histórico do INEP – ali se tinham fontes raras para quem se interessa por pesquisa histórica na área da Educação. Encontrou-se, por exemplo, farto material relativo ao Movimento Brasileiro de Alfabetização (MOBRAL) na década de 1970, entre outros.

Outrossim, o Diário Oficial da União (DOU) foi intensamente investigado, a fim de buscar comprovação das ações do Estado que eram descritas tanto nas notícias dos jornais quanto nas outras fontes primárias. A referida tarefa, por vezes, hercúlea, mostrou-se profícua para suprir e fundamentar os vazios deixados pelas documentações não encontradas.

Em suma, as etapas supramencionadas foram essenciais para a identificação, classificação e organização do *corpus* documental analisado, permitindo construir uma arquitetura histórico-descritiva do movimento do objeto nos períodos considerados, bem como servindo de arcabouço para a análise das permanências e rupturas enleadas na gênese da ideia de Universidade Aberta até a sua implementação como Sistema⁷.

Na delimitação da investigação, não foram incluídos os PLs oriundos da CD desde 1972, por considerar que, embora estes sejam relevantes do ponto de vista da historicidade do processo e do ponto de vista político, existem muitos trabalhos que retomam e enfocam tais ações, conforme assinalado anteriormente. Estes apenas comparecem de forma indireta na trajetória aqui empreendida por necessidades circunstanciais das análises.

O *corpus* documental do presente estudo foi subdividido em 04 (quatro) categorias de fontes primárias que, para fins didáticos, foram assim classificados:

As matérias dos periódicos, *Folha de S. Paulo* e *Jornal do Brasil*, no período 1970-1980;

Os documentos oficiais publicáveis⁸: relatórios de atividades, Portarias, Exposição de Motivos, PLs, relatórios de viagem, plano setorial para a educação, planos de governo, documentos elaborados para participação em Congressos e outros;

Os documentos elaborados para circulação interna⁹, tais como: notas internas, pauta de reuniões, cartas, planos de trabalho e outros; e

Os Relatos das entrevistas.

A subdivisão do *corpus* para além dos efeitos didáticos teve efeitos consideráveis para o encaminhamento do estudo, uma vez que auxiliou na identificação, por exemplo,

⁷ O lançamento do Sistema Universidade Aberta do Brasil (Sistema UAB) ocorreu em 2005, no Fórum das Estatais pela Educação, visando a oferta do curso de Administração para os funcionários do Banco do Brasil. A institucionalização formal do Sistema ocorreu em 08 de junho de 2006, com a publicação do Decreto n. 5.800.

⁸ Documentos passíveis de publicação.

⁹ Documentos elaborados pelos agentes do governo, membros do poder ou gestores de empresas.

no governo Lula, dos meandros por onde passaram as negociações do Estado com o Banco do Brasil (BB) na implementação do projeto-piloto do Sistema UAB.

As fontes secundárias foram compostas, sobretudo, de artigos publicados em revistas científicas nacionais. Além das fontes primárias e secundárias, outras fontes foram incorporadas subsidiariamente para auxiliar na composição da totalidade do problema investigado. Neste sentido, vale destacar alguns documentos elaborados pela UNESCO desde a década de 1970, discursos de Ministros da Educação e de Presidentes da República, indicadores do INEP, entre outros, que aparecem diluídos ao longo dos capítulos que se seguem.

Destarte, os resultados da investigação foram estruturados conforme se segue: no primeiro capítulo, *Fundamentos teórico-metodológicos para a análise da ideia a implementação do Sistema Universidade Aberta do Brasil*, tem-se a perspectiva teórico-metodológica da pesquisa e alguns conceitos marxianos que auxiliaram na compreensão do movimento material do objeto aqui apresentado. E ainda, tem-se a revisão da literatura, visando descortinar os olhares teóricos adotados em relação ao problema em estudo, e os procedimentos metodológicos utilizados.

A organização dos demais capítulos seguiu, em linhas gerais, a mesma lógica de exposição, enfatizando, em um primeiro momento, o contexto histórico brasileiro e a reconstituição do objeto por meio das fontes primárias. Em um segundo momento, tem-se a apresentação de dois esforços: um que visa sistematizar as particularidades do objeto decorrentes da análise das fontes, e outro que visa compreender as particularidades como integrantes do conjunto das transformações sociopolíticas e econômicas da época.

Conforme Frigotto (2011), o tempo cronológico não define uma conjuntura, mas sim, a natureza dos acontecimentos e as forças sociais que o produziram. Logo, no segundo capítulo, *Da ideia de Universidade Aberta brasileira na ditadura militar, ao primeiro projeto de Universidade Aberta na Nova República (1971-1989)*, tem-se a apresentação do período histórico cronológico, que vai desde o governo do general Garrastazu Médici até o final do governo José Sarney. Aqui se evidencia que, em tempos de “milagre econômico”, a ideia de Universidade Aberta era embalada como uma real possibilidade e vista como uma solução inovadora para formar a mão de obra adulta inserida no mercado de trabalho. O conceito de educação permanente propagado pela UNESCO é trazido à tona para explicitar, de um lado, sua influência no desenho da Política Nacional de Educação (PNE), e de outro, para enfatizar que tal conceito consigna, em larga medida, as mudanças operadas no modo de produção capitalista.

O fato de o processo pedagógico ocorrer longe das interações presenciais, foi acolhido pelos militares como uma possível estratégia para manter os alunos afastados dos *campi* universitários. Por outro lado, tem-se como relevante que, em tal período, o projeto de Universidade Aberta, gestado pelo alto, tinha forte recomendação do Estado para que aquela experiência fosse exclusivamente vinculada ao espaço público. À medida que o regime militar começou a mostrar suas fragilidades, o Estado “desacreditado” da ideia, apesar da previsão orçamentária para a implantação da Universidade Aberta, preferiu seguir com ações típicas e já existentes no campo da formação a distância de professores leigos.

Ainda no segundo capítulo, a partir dos tensionamentos políticos que constituíram a Nova República, foi possível observar as diferentes ações do Estado desencadeadas, por meio da iniciativa de um dos integrantes dos grupos de trabalho, constituído na década de 1970, em direção à propagada necessidade de se instituir uma ‘política nacional de educação a distância’ em direção também à proposição do projeto de iniciativa do Executivo, que dispunha sobre a criação da UAB. Tem-se ainda que a ‘política nacional de educação a distância’ é difundida como pré-requisito para a expansão da modalidade a distância e futura implantação de uma Universidade Aberta.

No terceiro capítulo, *A política nacional de educação a distância, na reforma do Estado: outros rumos para a Universidade Aberta brasileira (1990-2002)*, percorreu-se a temporalidade que atravessou os governos de Fernando Collor de Mello, Itamar Franco e os dois mandatos de Fernando Henrique Cardoso, onde foi possível analisar, por meio da reforma do Estado, como a ‘política nacional de educação a distância’, concretizada nos instrumentos legais, refletiram os pressupostos do neoliberalismo. O percurso conflituoso da aprovação da LDBEN, por exemplo, é trazido à baila visando evidenciar as modificações sofridas, particularmente, no desenho da EaD superior desde sua tramitação até a Lei sancionada pelo Presidente Fernando Henrique Cardoso. Neste sentido, vale ressaltar como resultado de tal percurso, que a referida Lei aprovada pelo SF tratou a EaD de forma genérica e mínima; todavia, consignou a abertura para a iniciativa privada. A mesma observação é verificada no PNE. Ainda no presente capítulo, tem-se que o projeto da criação de uma Universidade Aberta autônoma foi desfraldado, ocorrendo um deslize nas intenções do Estado em direção à implantação de um Sistema Nacional de Educação a Distância. Por outro lado, é preciso salientar que o conceito de educação permanente utilizado pela UNESCO desde a década de 1970, para induzir as políticas de educação nos países, foi substituído pelo conceito de educação ao longo da

vida. Em relevo, tal justificativa foi amplamente utilizada pelo Estado para disseminar a importância da EaD. Ademais, foi por meio da principal liderança do PL de Diretrizes e Bases no Senado, Darcy Ribeiro, que a Universidade Aberta foi embalada como uma possibilidade de ampliar a educação superior para as populações de baixa renda. De fato, a Universidade Aberta foi um dos primeiros projetos da Fundação Darcy Ribeiro (FUNDAR).

No quarto capítulo, *Implementação do Sistema Universidade Aberta do Brasil: Nova orientação do Estado? (2003-2007)*, tem-se a identificação das ações do Estado, colocando em relevo seus movimentos rápidos, urgentes e paralelos, a fim de cumprir as metas estabelecidas no PNE e na LDBEN. O Sistema UAB é apresentado e implementado como uma saída eficiente e com menor custo para a expansão do ensino superior e para a formação de professores. Neste movimento apressado, desnudou-se a ênfase no vínculo empresa-Estado, uma vez que a referida aliança tornou factível o Sistema UAB. Ademais, apresentou-se que a contrapartida do Estado, nas ações de implementação do Sistema UAB, deu-se em atuar e resolver a regulamentação da EaD. A partir desta temporalidade, a expansão privada neste campo foi considerável.

Em geral, a trajetória delineada pela presente pesquisa demonstrou um percurso tensionado, desde a ideia de Universidade Aberta até a sua implementação como Sistema UAB, cujas metáforas do zigue-zague e do pêndulo estabelecida por Saviani (2010), se aplicam ao objeto investigado. A primeira metáfora indica o sentido sinuoso das variações e alterações sucessivas e, a segunda, mostra o vai e vem da temática nas ações do Estado brasileiro.

CAPÍTULO 1 – FUNDAMENTOS TEÓRICOS METODOLÓGICOS PARA A ANÁLISE DAS ORIGENS À IMPLANTAÇÃO DO SISTEMA UNIVERSIDADE ABERTA DO BRASIL¹⁰

*Diferentes concepções de realidade determinam
diferentes métodos*
(GAMBOA, 2008, p. 29)

O presente capítulo, amparado no método marxiano, versa sobre os principais conceitos teórico-metodológicos que auxiliaram na construção da análise aqui empreendida. Ademais, a partir da revisão da literatura situada temporalmente, os principais focos teóricos adotados sobre a temática apresentada foram colocados em relevo, evidenciando pontos de vistas diferenciados referentes ao problema de estudo.

Neste sentido, a seguir, tem-se o conjunto de procedimentos metodológicos utilizados, expondo o percurso trilhado na construção do *corpus* documental.

1.1 O método em Marx: ponto de partida e de inspiração para outros pesquisadores

O ponto de partida aqui efetivado é o Sistema Universidade Aberta do Brasil (Sistema UAB) – uma pequena fatia da realidade alocada no âmbito das políticas sociais e, mais especificamente, no âmbito das políticas públicas para a Educação a Distância (EaD). Observou-se, o fato de o referido Sistema ser apresentado, em 2005, como forma inovadora e única para expandir “racionalmente” a educação superior e formar professores para a educação básica. O primeiro olhar sobre a questão apontava que se tratava de uma política elaborada pelas classes dominantes, que se utilizavam de mecanismos ideológicos que euforizavam, entre outros, os potenciais milagrosos das Tecnologias de Informação e Comunicação (TICs) e as necessidades de educação ao longo da vida.

Foi possível assistir e acompanhar tal processo a partir do interesse na temática outrora apresentada. Naquele momento, o espaço de onde se observava a questão era a escola pública municipal de Niterói. Todavia, o interesse foi potencializado quando do

¹⁰ No apêndice apresentamos um epílogo intitulado, *passos recuados*, que sintetiza, parte do nosso percurso após as valiosas contribuições dos membros da banca de qualificação, em setembro de 2013.

meu trabalho com a educação superior a distância em uma instituição privada no Estado de Minas Gerais, exatamente no contexto em que as instituições particulares de educação se expandiram avassaladoramente para aquele campo.

Por razões óbvias, não foi possível permanecer muito tempo em tal espaço, mas mantive o interesse pela temática, por meio da participação de eventos científicos, da leitura de artigos e produções na área e nutrindo a intenção de responder primeiramente à seguinte questão: por que o Sistema UAB foi implementado no governo de Luís Inácio Lula da Silva? A referida questão foi amadurecida após constantes idas e vindas, no exercício de revisão teórica e da análise das fontes, reestruturando-se, então, conforme a *Introdução* aqui exposta anteriormente, qual seja: por que a UAB foi implementada como Sistema no primeiro governo de Luís Inácio Lula da Silva, se a ideia de se criar uma Universidade Aberta estava presente no Estado brasileiro desde a década de 1970?

O questionamento realizado em relação ao objeto levou ao método em Marx, pois, este tipo de arquitetura teórica permitiu captar o movimento do objeto para além de sua aparência. Logo, tem-se o desafio, pelo método dialético, da negação do aspecto imediato dos fenômenos investigados, a fim de captar as mediações existentes entre estes e os demais aspectos que integram a realidade. Assim, desnaturaliza-se o que Kosik (1976) chamou de “pseudoconcreticidade” que, em outras palavras, significa tomar a aparência do fenômeno em sua evidência cotidiana e a-histórica.

Reside aí uma estruturante chave de leitura para a compreensão do objeto de pesquisa do presente estudo. A apresentação fenomênica e imediata da realidade e de partes desta é diferente e, em sua maioria, contraditórias em relação à lógica interna e à processualidade do fenômeno considerado em sua historicidade. À medida que o pesquisador avança nas determinações mais tênues e mediatas do seu objeto, tem-se a superação da “pseudoconcreticidade”, o que revela, neste desenvolvimento, as contradições que lhes são características. Neste sentido, Luckács (2012, p. 75-76) apresenta uma síntese clara do referido processo:

[...] trata-se, portanto de destacar os fenômenos de sua forma dada como imediata, de encontrar as mediações pelas quais eles podem ser relacionados ao seu núcleo e à sua essência e nela compreendidos; por outro lado, trata-se de compreender o seu caráter e a sua aparência de fenômeno, considerada como sua manifestação necessária. Essa forma é necessária em razão de sua essência histórica, do seu desenvolvimento no campo da sociedade capitalista. Essa dupla determinação, esse reconhecimento e essa superação simultânea do ser imediato constitui justamente a relação dialética.

Tal processo se faz necessário para apanhar as múltiplas determinações do objeto, ou como destaca Fernandes (1980), para saturar o objeto de determinações – mas não é suficiente. É, sim, parte do processo para alcançar a totalidade concreta. No entanto, para a teoria alcançar a referida síntese, faz-se importante compreender que as determinações elencadas no objeto são manifestações históricas temporais e, ao mesmo tempo, são influenciadas e influenciam a totalidade concreta.

A relação dialética do todo com as partes e das partes com o todo não significa mera justaposição das partes ou a apreensão de todos os infindáveis fatos históricos pelo pesquisador. Significa que cada objeto pode ser conhecido como um momento da totalidade, que é produto e produtor, ao mesmo tempo, da cadeia complexa que dá força, viço e movimento à processualidade do objeto. Conforme Kosik (1976, p. 36), “totalidade significa: realidade como um todo estruturado, dialético, no qual ou do qual um fato qualquer (classes de fatos, conjunto de fatos) pode vir a ser racionalmente compreendido”. O todo estruturado que forma a realidade é constituído de diferentes dimensões – históricas, econômicas, políticas e/ou culturais. Nesta lógica, a totalidade é a chave de compreensão fundamental da realidade (LUCKÁCS, 2012; KOSIK, 1976).

Neste sentido, a investigação que pretende conhecer o Sistema Universidade Aberta em sua processualidade histórica não pode dar-se por satisfeita com resultados abstratos e muito menos com representações arraigadas no senso comum. Exige todo um esforço para desvelar os seus aspectos imediatos e aparentes para atingir seus núcleos complexos, contraditórios e mediados.

O objetivo geral da presente pesquisa indica que a ideia de Universidade Aberta surgida no Brasil está diretamente articulada com as condições materiais que permitiram a gênese, o desenvolvimento e a sua implantação no primeiro governo de Luís Inácio Lula da Silva. Todavia, a fatia da realidade que aqui interessa, na experiência concreta do Brasil, teve sua gênese e desenvolvimento no seio de uma sociedade de raízes excludentes em que o capital é a potência econômica da sociedade (MARX, 1982); ou seja, o objeto outrora apontado é estudado em uma temporalidade regida pelo modo de produção capitalista dependente e, como bem atentou Marx (1982), um modo de produção em constante mudança. Neste aspecto, tem-se aí um conceito fundante em Marx e que serviu de clarão: o conceito de história.

O enfoque aqui empreendido não está na análise avaliativa ou quantitativa da política pública e em seus resultados correlatos, mas sim, na complexa teia que antecede e que justifica o nascer de uma ideia, seu desenvolvimento e o conjunto de fatores que

envolvem a sua implementação. Este tipo de abordagem em políticas públicas, segundo Bonetti (2007), não é a mais usual na academia. O presente estudo seguiu tal caminho por acreditar que, quando uma proposta vira ação do Estado¹¹, traz em suas matrizes fundantes aderências e conflitos do tempo passado e histórico.

Behring e Boschetti (2011) atentam que é bastante comum a formação de um caráter meramente descritivo no debate acerca das políticas sociais, como se os fatos falassem *de per se*. Igualmente comuns são as análises que privilegiam perspectivas prescritivas apontando para o tempo futuro como a política social deveria ser. Neste sentido, objetiva-se, a partir de uma realidade a-histórica, corrigir supostos desvios de rota percebidos na implantação da política social.

Na construção teórica do método marxiano, a história ganha centralidade para a análise do objeto estudado, pois é compreendida como devir e, ao mesmo tempo, é totalizadora e desmistificadora do real. De acordo com Fernandes (2012), a importância de se apreenderem os fatos históricos nesta arquitetura teórica, é que estes permitem a descrição tanto do superficial quanto do profundo nos contextos históricos estudados. No plano superficial e/ou descritivo, busca-se a reconstrução da situação histórica desejada. No plano profundo ou interpretativo, objetiva-se associar reciprocamente as transformações das relações de produção às transformações das esferas políticas, culturais e etc. “Para encarar o concreto como totalidade, a reconstrução histórica é um passo preliminar [...], um processo de trabalho que o investigador não pode evitar” (FERNANDES, 2012, p. 91). Neto (2010, p. 6) também corrobora a interpretação de Fernandes (2012) ao explicitar textualmente:

[...] partir da aparência significa partir da factualidade para localizar processos que remetem a novos dados, que remetem a novos processos e, portanto, permite, numa viagem regressiva, num caminho de volta, retomar aquela mesma factualidade que foi o ponto de partida inicial e encontrar nela, retirando de sua processualidade, os traços que a particularizam.

Marx e Engels (2013) explicitam a compreensão que têm de história e realizam uma crítica feroz à história política tradicional alemã centrada nos feitos dos grandes homens e na ação pomposa dos príncipes e dos Estados. Crentes da história factual e da

¹¹ Aqui se tem por referência os estudos de Azevedo (2004) e Höfling (2001), em que a política pública é definida como o Estado em ação.

autonomia do pensamento frente à realidade, aqueles autores afirmam que seus pressupostos para a análise da história são os homens reais, suas condições materiais de vida – tanto as condições já encontradas como aquelas produzidas por suas próprias ações. Em defesa de tais pressupostos, os mesmos apontam que estes são constatáveis empiricamente e reiteram:

Conhecemos uma única ciência, a ciência da história. A história pode ser examinada de dois lados, dividida entre a história da natureza e história dos homens. Os dois lados, no entanto, não podem ser separados; enquanto existirem homens, história da natureza e história dos homens se condicionarão reciprocamente. A história a natureza, assim chamada ciência natural, não nos diz respeito aqui, mas quanto à história dos homens, será preciso examiná-la, pois quase toda a ideologia se reduz ou a uma concepção distorcida dessa história ou a uma abstração total dela. A ideologia, ela mesma, é apenas um dos lados dessa história.¹²

O ser humano é, então, protagonista da história e ataca o núcleo da concepção idealista e empirista da realidade histórica, cujos maiores expoentes eram os jovens hegelianos. De modo direto, Marx e Engels despiam a ideologia conservadora e, inclusive, a produção historiográfica do seu altar abstrato. O que estava sendo posto era a importância de se captar o movimento real da história visando revolucionar as bases da sociedade burguesa.

É preciso acrescentar ainda que, para fins do presente estudo, o conceito de história em Marx é de extrema importância, uma vez que permite identificar, no complexo temporal, a relação dialética entre a gênese de um fenômeno e o seu devir; seus núcleos conceituais que permanecem e suas rupturas. Segundo Chauí (2012), Marx lida simultaneamente com a gênese e o devir imprimindo à análise histórica o seu aspecto contraditório.

A presente pesquisa situa a gênese da Universidade Aberta brasileira no Estado autoritário. Assim, tem-se a busca, em suas raízes históricas, dos núcleos conceituais que fundamentaram o interesse do Estado e das classes dominantes por uma Universidade não convencional; e ainda, busca-se o modo como tal interesse foi se metamorfoseando à medida que os projetos políticos, em função das relações materiais, iam se alterando.

Por fim, em tal relação é preciso considerar o processo de constituição da política social de educação, conforme o movimento da política brasileira. Azevedo (2004), ao

¹² Na edição da Boitempo, esta citação encontra-se na nota de rodapé, letra “c”, p. 86-87.

abordar a perspectiva marxista para a compreensão das políticas sociais, observa que esta não pode ser considerada como uma simples abordagem devido ao leque diferenciado de teorias e tendências marxistas; em segundo lugar, aquela autora informa que não são muitos os trabalhos que se ocupam das políticas sociais a partir dos pressupostos marxistas. A partir desta afirmação, Azevedo (2004) sustenta que, em Marx, não existe uma preocupação particular com a análise das políticas sociais no capitalismo.

Para Azevedo (2004), o que subjaz na obra de Marx é a intenção de encontrar os meios para que os seres humanos se realizem em amplas condições de igualdade e bem-estar. Em seu ponto de vista, uma das maiores contribuições de Marx foi identificar as raízes da desigualdade e da exploração assentadas nas sociedades divididas em classes. Além disso, aquela autora destaca o capítulo de “O Capital” acerca da jornada de trabalho em que Marx analisa a importância da luta dos trabalhadores para se conseguir a diminuição da carga horária de trabalho. Assim, em Marx, encontra-se o reconhecimento da importância da organização dos trabalhadores para a obtenção das conquistas sociais e, ao mesmo tempo, a ciência de que tais conquistas estavam garantindo as condições gerais da produção e reprodução da ordem capitalista (AZEVEDO, 2004).

A partir deste ponto, Azevedo (2004) faz um giro tomando por base pesquisas de autores marxistas de tendências diversas, sugerindo um caminho de análise para as políticas educacionais, onde as interseções teóricas entre o marxismo e o funcionalismo¹³ possam ser realizadas. Para aquela autora, tal campo é proposto por Muller e Jobert, pois uma das contribuições trazidas por estes, segundo Azevedo, refere-se à consideração de que as sociedades modernas e industrializadas são sociedades setorializadas¹⁴ – os grupos que atuam em diferentes setores lutarão para que suas demandas sejam inscritas nas agendas do governo. Neste sentido, uma luta será mais ou menos vitoriosa dependendo do poder de pressão daqueles que dominam cada setor. Tal aspecto apresenta-se como uma chave de leitura para se compreender por que uma solução é escolhida e não outra. Além disso, o próprio conteúdo da solução proposta pela política também deve ser objeto de análise, segundo as orientações dos dois autores (Jobert e Muller) tomados por Azevedo (2004).

Sendo a política educacional parte de uma totalidade maior, deve-se pensa-la sempre em articulação com o planejamento mais global que a sociedade constrói como seu projeto e que se realização por meio da ação do Estado. São pois, as políticas públicas que dão visibilidade e materialidade ao Estado e por isto, são definidas como sendo o Estado

¹³ Representando pelas ideias do sociólogo Durkheim.

¹⁴ Setor da saúde, dos transportes, da educação e outros.

em ação. (JOBERT; MULLER, 1987 apud AZEVEDO, 2004, p. 59-60).

No entendimento de Azevedo (2004), tal enfoque abre novas dimensões analíticas que, sem desconsiderar os elementos da ordem estrutural, evidenciam o uso de ferramentas analíticas que permitem considerar o papel das subjetividades e da cultura no desenrolar da ação e da materialização da intervenção do Estado nas relações sociais. Neste sentido, Azevedo (2004, p. 68) destaca:

Este é sem dúvida, um campo importante na construção da vida cotidiana e pouco explorado nos estudos da própria área. Desvendá-lo, portanto, pode ser um modo de ser ir bem mais adiante dos desvelamentos que se voltam para as chamadas grandes determinações e que pouco tem acrescentado em termos de respostas mais concretas para o soerguimento de um padrão mais igualitário para a política educacional.

Para Azevedo (2004), as representações sociais predominantes nas sociedades fornecem valores e normas que estruturam as relações sociais e se fazem presentes, atribuindo significados aos processos de decisão, formulação e implantação das políticas públicas. Aquela autora destaca os referidos pontos para a análise da política educacional porque, em seu entendimento, permitem estudar as políticas educacionais recontextualizando-as nas realidades históricas específicas. Assim, em seu entendimento, os estudos que analisam mecanicamente o transplante das orientações internacionais às realidades locais são esvaziados de sentido. Por outro lado, tal abordagem permite “nos livrar da constante tentação de nos deixar envolver na prática ‘das denúncias’, que pouco contribui para a construção de novos saberes comprometidos com a mudança substantiva da ordem” (AZEVEDO, 2004, p. IX).

Diante do exposto, é possível considerar que, apesar de Azevedo (2004) trazer elementos substanciais e enriquecidos para a discussão e análise da política pública em geral e da política educacional em particular, está buscou enfatizar em sua apreciação muito mais as abordagens marxistas do que as contribuições marxianas¹⁵ em si, uma vez que ‘Marx não tratou especificamente das políticas sociais em suas obras’¹⁶. Assim, a autora deixou de tocar em uma grande contribuição de Marx para a apreensão das

¹⁵ Para uma análise detalhada da relação entre a questão social e política social em Marx, conferir o trabalho de Behring e Bochetti (2011).

¹⁶ Para a formação de um ponto de vista contrário, conferir Behring e Bochetti (2011).

políticas sociais em geral e das políticas públicas em educação – o método dialético e o consequente caminho utilizado por aquele pensador para chegar à sua teoria social da desigualdade na sociedade burguesa. A arquitetura geral do método fornece chaves interpretativas que possam ser utilizadas nos objetos de pesquisa que prezam pela visão crítica-transformadora, pois, para se alcançar o movimento real do objeto e saturá-lo em suas múltiplas determinações, o pesquisador necessita trilhar um caminho investigativo árduo para, enfim, expor sua teoria. Tal caminho dialético exclui as análises mecânicas e a denúncia pela denúncia. O fragmento a seguir, relativo à produção da ideia e da política, exemplifica uma impostação teórica importante:

O fato é, portanto, o seguinte: indivíduos determinados, que são ativos na produção de determinada maneira, contraem em si estas relações sociais e políticas determinadas. A observação empírica tem de provar, em cada caso particular, empiricamente e sem nenhum tipo de mistificação ou especulação, a conexão entre a estrutura social e política e a produção. [...] A produção de ideias, de representações, da consciência, está, em princípio, imediatamente entrelaçada com a atividade material e com o intercâmbio material dos homens, com a linguagem da vida real. [...]. (MARX; ENGELS, 2013, p. 93).

Azevedo (2004) parece concordar com a conexão necessária entre o complexo político e ideológico de uma sociedade historicamente determinada e o complexo econômico. E ainda, é possível observar que aquela autora, como não trata do método dialético marxiano e não aborda suas possíveis aproximações para a análise das políticas públicas em educação, dirige a sua crítica para os autores marxistas que caíram no que Netto (1990) classificou como ‘economicismo’ e ‘politicismo’.

[...] no primeiro caso [...] rejeitam-se as efetivas relações pluricasuais existentes entre estrutura econômica e ordenamento político, concluindo-se pela independência deste último [...]. Quanto ao economicismo [...] seus vetores são igualmente falaciosos: hipostasiando abstratamente as causalidades postas pela estrutura econômica, retira do ordenamento político qualquer autonomia e termina por asseverar que uma estrutura econômica dada só se compatibiliza com um ordenamento político específico. (NETTO, 1990, p. 71).

Em outras palavras, tanto uma interpretação quanto a outra eliminam as mediações pluricausais existentes entre um complexo e outro e, conseqüentemente, perdem a

dimensão da totalidade social. Assim, é possível prender-se àquilo que Azevedo (2004, p. 68) classificou como “as grandes determinações”.

O que se deseja reter na presente análise é que o método marxiano pode auxiliar nas determinações mais tênues do objeto de pesquisa aqui empreendido, mesmo sendo este um fragmento da realidade inserido no campo tensionado das políticas públicas, mais precisamente, no conjunto tensionado de fatores que antecedem e justificam o nascer de uma ideia e o seu desenvolvimento, até a sua implantação como ação do Estado.

Além disso, um dos aspectos gerais da teoria social – aquele que se relaciona à conexão do complexo político com os demais complexos sociais, é a lente maior que direciona rumo às pluricausalidades entre o fragmento da realidade de interesse da presente Tese – a UAB – e a totalidade social. Masson (2012) reitera o que foi exposto acima, ao afirmar que uma política educacional é um complexo que faz parte de uma totalidade social e, portanto, é necessário o estudo de sua gênese e do seu movimento histórico, apanhando suas contradições. De outra forma, evidencia que a compreensão de uma política pública educacional, em um dado período histórico, pressupõe a compreensão do desenvolvimento do conjunto desta época.

Frigotto (2010) e Kuenzer (2011) expressam determinadas advertências que devem ser consideradas relevantes no esforço investigativo aqui empreendido. A advertência de Frigotto (2010) é a de que o conhecimento científico não consegue apreender todas as determinações e todas as leis que estruturam os fenômenos sociais, mas deve buscar apreender as determinações e leis fundamentais. Kuenzer (2011), por outra parte, revela que as investigações, neste campo teórico, têm mostrado que o discurso é mais fácil do que a sua efetivação; aponta ainda que tal dificuldade não está somente no fato deste modo (recente) de leitura da realidade¹⁷, na área das políticas públicas de educação, mas principalmente porque o método de investigação é único em cada pesquisa, exigindo idas e vindas, clareza e confusão, decisões e negações.

¹⁷ O próprio campo de políticas educacionais é recente no Brasil. Azevedo e Aguiar (2001) e Azevedo (2004) situam a centralidade dos estudos sobre as políticas públicas a partir da década de 1980, cujos referenciais estavam vinculados à Ciência Política e à Sociologia.

1.2 O Estado como arena de lutas na configuração do Sistema Universidade Aberta do Brasil

O Estado não pode ser compreendido como uma entidade neutra e que visa o interesse de todos. É oportuno, dentro da perspectiva marxista, considerar a definição de Estado de Antonio Gramsci (1891-1937). Para aquele pensador italiano, tem-se o Estado = sociedade política + sociedade civil. A sociedade política inclui o aparelho governamental, propriamente dito, com suas estruturas inerentes (administrativa, jurídica) e a sociedade civil. Materializa-se no conjunto dos “aparelhos privados” de hegemonia. Estes últimos envolvem a escola, o partido político, o sindicato, a família, a imprensa etc. Neste sentido, a sociedade civil é um momento da superestrutura – o complexo das relações ideológicas e culturais:

[...] podem-se fixar dois grandes planos superestruturais: o que pode ser chamado de sociedade civil (isto é, o conjunto dos organismos designados vulgarmente como privados) e o da sociedade política ou Estado, planos que correspondem, respectivamente, à função de hegemonia que o grupo dominante exerce em toda a sociedade e àquela de “domínio direto” ou de comando, que se expressa no Estado e no governo “jurídico”. Estas funções são precisamente organizativas e conectivas. (GRAMSCI, 2011, v. 2. p. 20-21).

Em consequência, está incluindo na superestrutura, além da coerção do aparelho repressivo da burguesia, a hegemonia da burguesia. Ou seja, a coerção e consenso operam dialeticamente e organicamente no Estado, tanto na sociedade política quanto na sociedade civil. O conceito de hegemonia é estruturante no pensamento de Gramsci. Primeiro, porque compreende as ações das classes dominantes para impor sua visão de mundo, e, segundo, porque tal visão de mundo, de certa forma, expande a capacidade de produção e reprodução da luta de classes e frações de classes. Neste sentido, aquelas visões de mundo também podem ser opostas e conflitivas às visões dominantes e provocar mudanças. Em outras palavras, as modificações nas correlações de forças dentro e entre os aparelhos privados hegemônicos têm repercussões na sociedade política, ao mesmo tempo em que as modificações na sociedade política operam mudanças nos aparelhos privados.

A identificação do Estado, como a junção da sociedade política e da sociedade civil, conforme assinala Gramsci (2011), tem um caráter meramente didático organizativo, pois estas integram a noção de totalidade social e não se descuram da base

material. Mendonça (S/d) enfatiza a importância da referida relação devido às apropriações indevidas do conceito de sociedade civil de Gramsci. De acordo com aquela autora, muitas vezes, de instrumento de luta emancipatória, o conceito, em algumas apropriações, transformou-se em legitimador de práticas do capitalismo contemporâneo¹⁸. Esta apreciação é importante, pois desmistifica a ideia de que Gramsci é o filósofo das superestruturas¹⁹. A redefinição de Estado, nesta linha de pensamento e da própria noção de sociedade civil, tem a intenção ampliar²⁰ o campo de batalha contra o capitalismo, para combater além de seus fundamentos econômicos, suas práticas ideológicas e culturais. Neste sentido, Mendonça (2007 apud MENDONÇA s/d, p. 4) destaca:

[...] cabe ao pesquisador verificar quem são os autores que integram esses sujeitos coletivos organizados, a que classe ou fração de classe estão organicamente vinculados e, sobretudo, o que estão disputando junto a cada um dos organismos do Estado restrito, sem jamais obscurecer que a sociedade civil e sociedade política encontram-se permanente interrelação. Pensar o Estado significa, portanto, verificar, a cada momento histórico, que eixo central organiza e articula a sociedade civil enquanto matriz produtiva e, ao mesmo tempo, como essas formas de organização da sociedade civil articulam-se no e pelo Estado restrito, através da análise de seus agentes e práticas.

No processo de definição da Universidade Aberta brasileira, situado a partir da ditadura militar, tem-se a forte presença da sociedade política e dos grupos de interesses que representam os interesses das instituições particulares de educação. A presença destes no delineamento e direcionamento da ideia de Universidade Aberta no Brasil, revela que a mesma foi pensada pelo alto e a partir da coalização entre os interesses do Estado restrito e dos grupos que defendiam os interesses privados. Tanto a definição e a articulação pelo alto quanto o embate identificado são permanências que atravessaram a definição desta política, desde a ditadura militar até a implementação da política em 2006. Assim, faz-se importante destacar a forte presença dos organismos internacionais, com ênfase na Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO). Importa esclarecer que em tal percurso houve consenso no que tange aos fundamentos que legitimavam a essencialidade da Universidade Aberta para a “inclusão” da classe

¹⁸ Para sustentar sua tese argumenta, por exemplo que a sociedade civil virou uma espécie de conceito guarda-chuva, abrigando uma miríade de instituições de novos tipos, desde ONGs até entidades filantrópicas, despidas da capacidade de organizar projetos emancipatórios (MENDONÇA, s/d, doc.).

¹⁹ Conferir a obra de Bobbio (1999).

²⁰ Lembremos que Gramsci elaborou seus estudos em um momento em que muitos direitos sociais já haviam sido garantidos pelo Estado.

trabalhadora. A divergência residia na abertura ou não deste tipo de universidade à iniciativa privada.

Destarte, a presente pesquisa situa-se em uma nação de capitalismo periférico e dependente, perpassando o período da ditadura militar até o primeiro governo de Luís Inácio Lula da Silva. Neste sentido, faz-se importante recorrer-se ao estudo de Fernandes (2006) que, ao considerar a especificidade histórica do Brasil, demonstrou a fragilidade estrutural da burguesia nacional, herdeira da fração senhorial, da aristocracia cafeeira e da parcela de imigrantes europeus que ingressaram no mundo do comércio e da indústria. Em seu ponto de vista, o Estado brasileiro se relaciona com a sua Carta Magna de cima para baixo e medularmente identificada com as mudanças graduais e sem rupturas. Para aquele autor, no país de capitalismo periférico, a “noção de democracia burguesa” sofre uma redefinição que é dissimulada, mas se impõe como uma realidade prática inexorável, restrita aos membros das classes possuidoras que se qualifiquem, de modo econômico, social e político, para o exercício da dominação burguesa (FERNANDES, 2006, p. 340).

Além disso, o desenvolvimento desta burguesia se deu de forma associada e subordinada às burguesias centrais hegemônicas. Por um lado, a burguesia nacional e os governos hegemônicos não nutrem intenção de reverter tal quadro. Em verdade, tem-se um incentivo ao desenvolvimento dentro da órbita do subdesenvolvimento e do capitalismo dependente. Neste sentido, questiona-se: O que este elo fortalecido entre a burguesia nacional e internacional deseja? Fernandes (2006) aponta a questão da manutenção da ordem, o fortalecimento do capitalismo e o impedimento da deterioração da dominação burguesa sobre o Estado.

A compreensão do Estado nesta ótica combina variadas formas políticas articuladas em torno da dominação social. No caso particular, a ditadura militar foi uma destas formas. Para Fernandes (2006), a ditadura militar instituiu-se como ditadura de classe preventiva para salvaguardar a “ordem democrática” e os interesses do povo; todavia, o seu real interesse estava na garantia da modernização dirigida e da incorporação da industrialização maciça com base na dependência externa. Para legitimar este padrão de desenvolvimento, criaram-se redes articuladas com as instituições internacionais para a difusão da filosofia própria de desenvolvimento. Tal difusão se espalhou para diferentes setores e direções. A educação, inclusive, exerceu forte papel pedagógico exaltando em seus programas a necessidade do desenvolvimento e da segurança nacional. Por outro

lado, o investimento no “capital humano”²¹ era exaltado como saída para colocar o País nos rumos do desenvolvimento idealizado pelos seus principais atores.

Acirrando-se os conflitos de classe dentro da ditadura, Fernandes (2006, p. 384) atenta que:

[...] ‘as pressões dentro da ordem’ foram assimiladas as ‘pressões contra a ordem’ como um expediente prático para facilitar a estigmatização das primeiras e aumentar, em bloco, a eficácia do sistema de opressão e repressão que conferia, deste modo, os setores conservadores da burguesia o monopólio de selecionar e introduzir as “inovações históricas necessárias”.

Em outras palavras, para Fernandes (2006), a transição lenta, gradual e segura foi um movimento no sentido de conter a crise burguesa e barrar, em certo sentido, as potencialidades dos movimentos sociais que emergiam e cujos representantes políticos mais importantes eram o Partido dos Trabalhadores (PT) e a Central Única dos Trabalhadores (CUT).

A interpretação da Nova República²² como uma continuação do Estado burguês, por outros mecanismos de controle, embasa as características do processo político brasileiro perpassando a década de 1980, para desembocar na hegemonia neoliberal estabelecida a partir de 1990 e que reformula as relações entre o Estado a Sociedade (SAVIANI, 2008).

Neste sentido, a consolidação da ‘política nacional de educação a distância’ se dará sob as bases do neoliberalismo, tanto no plano da regulamentação²³, do incentivo e difusão na sociedade civil, quanto no plano da implementação do Sistema UAB. Netto (1993, p. 77) assim define os objetivos da programática neoliberal: “restaurar o mercado como instância mediadora societal elementar e insuperável e uma proposição política que repõe o Estado mínimo como única alternativa e forma para a democracia”²⁴. O mercado, neste aspecto, livre das amarras do Estado, é a instância por onde deveriam passar todas as esferas da vida social. Na concepção de Hayek (2010) e Friedman (1977), a liberdade econômica é o pressuposto para a liberdade política. A liberdade é entendida como a

²¹ Conceito oriundo dos estudos do economista Theodor Schultz (1973), em que a educação é o pressuposto do desenvolvimento econômico e do desenvolvimento individual, cujo investimento é mais compensador do que outros tipos de investimentos ligados a produção.

²² A Nova República tem início com a presidência de José Sarney, em 1985.

²³ Em relação às Leis e as legislações complementares.

²⁴ Para uma análise mais detalhada do neoliberalismo conferir, os estudos de Netto (1993) e Anderson (1995), e a obra de seus expoentes Friedman (1977) e Hayek (2010).

operação livre das empresas privadas no mercado. Para aqueles ideólogos do neoliberalismo, toda forma de organização social contrária à concorrência deve ser combatida. Hayek (2010) é enfático ao afirmar que o Estado de bem estar social é “uma infecção” e o socialismo com seus pressupostos de planificação da economia é o “caminho da servidão”. As medidas sugeridas por aqueles teóricos para que o mercado livre passa a ser o regulador da vida social compreendem, entre outras, a deflação, o desmonte de serviços públicos, as privatizações de empresas, a quebra dos sindicatos, a descentralização etc. Segundo Anderson (1995, p. 12), tais medidas são “autoconsciente, militante, lucidamente decididas a transformar todo o mundo à sua imagem, em sua ambição estrutural e sua extensão internacional”.

Anderson (1995) e Netto (1993) atentam como aquelas medidas passaram a ser hegemônicas, nos países de capitalismo avançado, nos anos de 1980, a partir da eleição da dama de ferro, Margareth Thatcher, na Inglaterra, em 1979, e da chegada de Ronald Reagan, nos Estados Unidos da América (EUA), em 1980. Todavia, as políticas neoliberais afetaram vários outros países e foram adotadas como referenciais para programas de desenvolvimento conduzidos pelos organismos multilaterais no que foi designado por “Consenso de Washigton”²⁵. As principais receitas daquele Consenso passavam por disciplina orçamental, reforma fiscal, eliminação das barreiras às trocas internacionais, privatização e desregulamentação²⁶, com o conseqüente apagamento da intervenção do Estado (BARROSO, 2005).

O contorno, na educação, das ideias neoliberais é marcado pelo culto ao mercado, pela subordinação das políticas de educação à lógica da globalização, pela importação de valores (competição, concorrência, excelência) e por modelos de gestão empresarial, fazendo uso de jargões gerenciais como referências para a modernização da Educação

²⁵ Conjunto de medidas oriundas da reunião realizada em Washington, em 1989, cujas recomendações publicadas em 1990 refletiam as reformas que a América Latina deveria implementar em consonância com os reclamos dos diferentes organismos internacionais (SAVIANI, 2008).

²⁶ Barroso (2005) analisa, entre outros aspectos, o conceito de regulação nos estudos sobre políticas educativas, e afirma que a utilização deste varia de acordo com os contextos linguísticos e administrativos. Aquele autor explicita, por exemplo, que no contexto linguístico francófono, a ocorrência do termo aparece associada ao debate sobre a reforma da administração do Estado na educação e sua modernização, enfatizando um Estado menos prescritivo cujo controle se opera por meio dos resultados. Em outro exemplo, Barros toma o contexto linguístico anglo-saxônico e expõe que, nestes casos, a oposição regulação/desregulação pretende sublinhar a ruptura com os modelos tradicionais de intervenção do Estado. Segundo aquele autor, nos referidos países, o que está em jogo não é uma simples alteração dos modos de regulação do Estado, mas a substituição parcial da regulação estatal por uma regulação da iniciativa privada. “Nesse sentido a ‘regulação’ (entendida como a intervenção das autoridades governamentais na prestação de um serviço público) e vista como um movimento oposto à privatização (entendida como a transferência para autoridades não-governamentais, com fins ou sem fins lucrativos, do controle e prestação desses serviços” (BARROSO, 2005, p. 733). Na acepção, a desregulamentação refere-se à definição do contexto linguístico anglo-saxônico.

(BARROSO, 2005). Além disso, as políticas sociais são secundarizadas, postulando-se a transferência destas para a iniciativa privada ou para as instituições filantrópicas. Neste sentido, é preciso observar que no Brasil, a partir de 1990, tais medidas reconfiguram a reforma do Estado e atingem diretamente a educação. Nas ações de implementação do Sistema UAB, percebe-se a intencionalidade do Estado em cria-lo por meio de organizações sociais (entidades de direito privado), ilustrando o terreno em que se movia tal política em seu nascedouro.

1.3 (Re)visão teórica

1.3.1 Universidades Abertas nos países desenvolvidos: popularização e tipos

Apesar das experiências anteriores²⁷ em outras nações no que tange à educação superior a distância, Niskier (1999), Pereira e Moraes (2003), Peters (2004), Moore e Kearsley (2007), Belloni, (2009) e Nunes (2009) situam em fins da década de 1960 e início da década de 1970, a popularização das Universidades Abertas nos países de capitalismo avançado, devido à experiência da Universidade Aberta da Inglaterra. Aliado à referida popularização, tem-se um conjunto de três fatores que convergiram a partir da Segunda Guerra Mundial e foram sintetizados pelo primeiro vice-chanceler (o que corresponde ao nosso Reitor) da *Open University* (OU) da seguinte forma: crescente preocupação com a educação de adultos, emergência do uso da televisão nos processos educativos e o interesse político de ampliar o acesso a educação (PERRY, 1976).

As Universidades Abertas, também chamadas de universidades não formais, eclodiram na era de ouro do capitalismo, em um momento em que as ideias do economista John Maynard Keynes ainda não tinham sido abaladas pelos crentes da equação livre-mercado = liberdade do indivíduo. Segundo Hobsbawn (1995), entre as décadas de 1940 e 1970, ninguém dava ouvidos àqueles crentes porque a fusão do mercado e da intervenção do Estado ainda aparecia como uma “nova versão do sistema capitalista reformado”. De acordo com o arguto historiador:

Durante mais ou menos trinta anos houve consenso entre os pensadores e formuladores de decisões “ocidentais”, notadamente nos EUA, acerca do que outros países do lado não comunistas podiam fazer, ou melhor, o que não podiam. Todos queriam um mundo e produção e comércio externo crescentes, pleno emprego, industrialização e modernização, e estavam preparados para consegui-lo, se necessário, por meio de um

²⁷ Conferir o estudo de Pereira e Moraes (2003).

sistemático controle governamental e administração de economias mistas, e da cooperação com movimentos trabalhistas organizados, contanto que não fossem comunistas. A Era de Ouro do capitalismo teria sido impossível sem esse consenso [...]. (HOBSBAWN, 1995, p. 268).

Ao mesmo tempo em que ocorria uma correspondência sistemática entre os imperativos do crescimento econômico e as exigências de uma maior equidade social, efetivou-se uma série de medidas para reaquecer o emprego e o sistema de proteção social. No plano educativo, a universalização do Ensino Fundamental já era um fato, e a demanda de vagas no Ensino Médio e, sobretudo, Superior, multiplicou-se aceleradamente. Os dados apontados por Hobsbawn (1995) traduzem a dimensão do aumento de vagas na educação superior. Antes da Segunda Guerra Mundial, três das maiores economias dos países desenvolvidos – Alemanha, França e Grã-Bretanha, com um total de 150 milhões de habitantes, não tinham juntas mais do que aproximadamente 150 mil universitários. Enquanto que, ao final da década de 1980, os estudantes universitários eram contados aos milhões naquelas nações.

A Universidade Aberta da Inglaterra foi criada em 1969 e iniciou suas atividades em 1971. O termo “aberta”, no contexto britânico, significava, nas palavras de Brigs e Burke (2004), abertura a pessoas, ideias e métodos. Quanto à abertura a pessoas, a OU permitiu o acesso à educação superior sem a exigência de qualificação anterior. Além disso, não se tinham processos seletivos para admissão de alunos. As vagas eram distribuídas por ordem de matrícula. Existia o crivo da idade, já que é uma oportunidade de formação aberta para os adultos. Então, inicialmente podiam matricular-se os homens e mulheres com mais de 21 anos, mas atualmente a exigência de idade mínima é de 18 anos. Outro aspecto contido nesta ideia de abertura a pessoas refere-se à flexibilidade que o aluno tem em seu percurso acadêmico. Ele é responsável por escolher os seus caminhos na conformação dos estudos e das atividades. Neste sentido, não existe um prazo determinado e pré-fixado para o término do curso.

Em relação à abertura das ideias e métodos, o primeiro aspecto diz respeito à diversidade da comunidade acadêmica. O último aspecto se relaciona a integração das TICs aos processos educativos. Assim, a EaD é parte integrante do processo de formação das Universidades Abertas; é uma dimensão metodológica, mas não define o todo da Universidade Aberta.

Destarte, questiona-se: a Universidade Aberta foi criada para atender a qual público? A classe trabalhadora inglesa. Nunes (2009) afirma que no Reino Unido, por

ocasião do estabelecimento da OU, o acesso ao Ensino Superior era restrito – particularmente difícil, para a classe trabalhadora ser admitida em Universidades. Além do acesso, outra dificuldade era a permanência, pois a maioria dos alunos dos cursos presenciais estuda em período integral.

O qualificativo “aberta”, portanto, carrega uma dimensão política e econômica que deve ser considerada e que não deve ser confundida com o caminho utilizado para alcançar seus fins, que, neste caso, é a EaD. Peters (2004) e Maia e Mattar (2007) afirmam, por outro lado, que, a partir das experiências das Universidades Abertas, o interesse pelo referido modal educacional foi despertado.

Neste sentido, Pereira e Moraes (2003, p. 65) assim caracterizam a EaD:

A educação a distância rompe com a relação espaço/tempo, que tem caracterizado a escola convencional, e se concretiza por intermédio da comunicação mediada, por meio da mídia. Diferentemente de uma situação de aprendizagem presencial, onde a mediação pedagógica é realizada pelo professor em contato direto com os alunos, na modalidade a distância a mídia torna-se uma necessidade absoluta para que se concretize a comunicação educacional.

A associação entre mídia e EaD é inevitável. Pereira e Moraes (2003), com base nos estudos de Nipper (1989) e Taylor (2001), ao traçar o histórico da EaD no ocidente, apresentam um quadro identificando cinco diferentes modelos daquele modal educacional vinculados ao desenvolvimento das TICs. Neste, a primeira geração de EaD corresponde ao modelo por correspondência, cuja tecnologia associada é o material impresso; a segunda geração corresponde ao modelo multimídia, com a associação de material impresso, rádio, televisão, vídeo etc.; a terceira geração corresponde ao modelo de aprendizagem por conferência; a quarta geração corresponde ao modelo de aprendizagem flexível; e, a quinta geração corresponde ao modelo de aprendizagem flexível inteligente. Tanto a quarta geração quanto a quinta geração são decorrentes da difusão do uso da *internet* e do computador mediando a aprendizagem. A diferença entre as duas gerações, segundo aquelas autoras, reside no fato de que, na quinta geração, aplica-se um sistema de respostas automatizadas para os alunos, cujo sistema de comunicação tem por base o tipo “um para muitos”. Desta forma, racionaliza-se ainda mais o custo/benefício da EaD de modo a atender uma crescente demanda do processo de ensino e aprendizagem.

Importa notar que as diversas maneiras de concretizar a EaD coexistiram e coexistem. A *internet* não suplantou a mídia impressa. As mudanças tecnológicas

guardam uma relação de continuidades e descontinuidades com as épocas antecessoras. Neste sentido, Briggs e Burker (2004, p. 240) destacam que “a necessidade de informação em cada geração foi associada com a necessidade de controlar o presente e o futuro por motivos pessoais, políticos e, sobretudo, econômicos”.

Os estudiosos da EaD (PEREIRA; MORAES, 2003; MAIA; MATTAR 2006; FORMIGA, 2009) são unânimes na afirmação de que a segunda geração desenvolveu-se logo após a criação da Universidade Aberta britânica. A partir daí, a produção em massa de materiais impressos foi suplementada pela união de outros recursos midiáticos de massa, como, por exemplo, a televisão e o rádio. Segundo Peters (2004), os governos criaram as Universidades Abertas a fim de implantar suas políticas públicas na área educacional, o que ocasionou o reconhecimento da EaD e o financiamento por parte dos governos. A Universidade Aberta tornou-se relevante, segundo Peters (2004), porque permitiu que governos e escolas superassem “emergências educacionais” ou minimizassem suas consequências.

A Universidade Aberta da Inglaterra, no que tange à estrutura organizacional, constitui-se como universidade autônoma (SUCUPIRA, 1972; PETERS, 2004), ou como universidade de finalidade única (MOORE; KEARSLEY, 2009), ou como instituições especializadas (BELLONI, 2008), ou ainda uni-modal (PEREIRA; MORAES, 2003). As quatro classificações podem ser consideradas sinônimas e traduzem um modelo de instituição dedicado exclusivamente a EaD com estrutura e orçamentos próprios.

Com base na experiência inglesa, outras Universidades Abertas autônomas, nas décadas de 1970 e 1980, foram criadas, porém, com características próprias e adaptadas aos contextos locais. Um exemplo é a Universidad Nacional de Educación a Distancia (UNED), da Espanha, criada em 1972. Ali tem-se a exigência do término da educação básica para o ingresso na Universidade. A UNED se transformou em uma megauniversidade²⁸, ou seja, em uma instituição com mais de 100 mil alunos (DANIEL, 1996 apud MOORE; KEARSLEY, 2009).

A seguir, tem-se na Tabela 1, a apresentação de algumas megauniversidades e seus respectivos números de alunos em 1996:

²⁸ O Sistema UAB, em abril de 2013, estava com 267.911 alunos, considerando as diferentes modalidades que o integram (graduação, especialização, mestrado profissional e extensão). A meta do governo é chegar em 2014 com 400 mil alunos (CLÍMACO, 2013). Disponível em: http://www.abepro.org.br/arquivos/websites/43/AP15.05-Teatini_CAPES.pdf. Acesso em: 28 out. 2013.

Tabela 1: Quantidade de alunos em algumas megauniversidades mundiais.

País	Instituição	Data de criação	Nº de alunos em 1996
China	<i>China TV University System</i>	1979	530.000
Índia	<i>Indira Gandhi National Open University</i>	1985	242.000
Indonésia	<i>Universitas Terbuka</i>	1984	353.000
Irã	<i>Payame Noor University</i>	1987	117.000
Coréia	<i>Korean National Open University</i>	1982	210.578
Espanha	<i>Universidad Nacional de Educación a Distancia</i>	1972	110.000
Tailândia	<i>Sukhothai Thammarat OU</i>	1978	216.800
Turquia	<i>Anadolu University</i>	1982	577.804
Reino Unido	<i>The Open University</i>	1969	157.450

Fonte: Adaptado de Daniel (1996 apud MOORE; KEARSLEY, 2009, p. 37).

Apesar das diferenças inerentes nas instituições destacadas anteriormente, estas partilham semelhanças no que diz respeito ao seu aspecto organizacional, pois todas são universidades autônomas. Na América Latina, os países pioneiros na criação desse tipo de universidade foram, a Venezuela, com a Universidad Nacional Autônoma, e a Costa Rica, com a Universidad Estatal a Distancia. Ambas foram criadas em 1977. Escotet (1978) destaca que as Universidades Abertas na América Latina começaram a despontar a partir do modelo de EaD operado na Espanha por meio da UNED, que se aproxima mais de um Sistema a distância do que de uma Universidade Aberta, tendo em vista as exigências de qualificação para o ingresso na educação superior.

Em relação à estrutura organizacional, existem mais duas categorias tipificadas por Belloni (2005) como integradas, e por Pereira e Moraes (2003), como bimodais, ou seja, são instituições que ofertam simultaneamente cursos de educação superior presencial e a distância. Tal prática é difundida nos EUA, Austrália e Canadá, além de ser bastante comum também na França, Alemanha e Suécia. Por fim, àquelas duas categorias soma-se uma terceira, os chamados ‘consórcios’, decorrentes dos processos educativos que se dão em ambientes virtuais ou no ciberespaço. Moore e Kearsley (2009, p. 6) conceituam os consórcios da seguinte maneira: “um arranjo organizacional de duas ou mais instituições que operam juntas na criação ou transmissão de cursos ou em ambas”. Belloni (2005, p. 92) assim conceitua o consórcio: “um esforço de instituições educacionais que atuam na área de educação a distância no sentido da cooperação institucional e do intercâmbio científico”. Este tipo de organização tem como objetivos otimizar recursos e atender às novas demandas do mercado.

As universidades consorciadas virtuais têm um nível de abrangência nacional, internacional e transcontinental que, aliadas à crescente diminuição dos custos e às facilidades da rede mundial de computadores, aumentam seus raios de influência e de constante interesse do grande capital (CARVALHO, 2013).

A diversificação dos modelos organizacionais de educação superior a distância faz parte das mudanças mais gerais da sociedade desencadeadas pela reestruturação dos processos produtivos que revolucionaram a base técnica da produção e conduziram a substituição do fordismo pelo toyotismo. Em seus traços gerais, Antunes (2001, p. 21) define o toyotismo:

[...] como uma forma de organização do trabalho que nasce a partir da fábrica Toyota, no Japão, e que vem-se expandindo pelo Ocidente capitalista, tanto nos países avançados, quanto naqueles que se encontra subordinados. Suas características básicas (em contraposição ao taylorismo/fordismo) são: 1) sua produção é muito vinculada à demanda; 2) ela é variada e bastante heterogênea; 3) fundamenta-se no trabalho operário em equipe, com multivariabilidade de funções; 4) tem como princípio o just in time, o melhor aproveitamento possível do tempo de produção [...].

Belloni (2005) recorda que à medida que, no plano da EaD, tal ideário vai ganhando terreno após a década de 1980, as universidades autônomas voltadas para a produção em massa e assentadas na economia de escala sofrem críticas substanciais. Segundo tais perspectivas, a universidade autônoma centralizada, racionalizada e burocratizada não consegue atender às demandas rápidas do mercado que exigem saídas flexíveis. Assim, exaltam a produção de materiais em menor escala e introduzem formas de organização descentralizadas e horizontais em uma perspectiva de educação ao longo da vida.

É importante lembrar que a expansão da EaD e da aprendizagem aberta e a distância na última década representa muito menos o “triumfo da ideologia do acesso aberto” à educação é muito mais o impacto de forças de mercado e da situação de recessão econômica e consequentes políticas governamentais de restrições de recursos aplicados à educação. Observa-se na década de 90, em muitos países industrializados, uma rápida expansão do ensino superior não acompanhado de uma expansão proporcional de recursos de ensino. (BELLONI, 2005, p. 99).

A repercussão da criação da OU no Reino Unido foi sentida em vários cantos do mundo, inclusive no Brasil. O interesse do Estado para implantar uma Universidade

Aberta no Brasil manifestou-se em plena ditadura militar. Inicialmente, havia uma intenção de criar uma instituição nos moldes da congênere inglesa, mas “nem tão aberta” quanto aquela. Ou seja, na Terra de Santa Cruz, planejava-se uma instituição “semiaberta” dirigida aos adultos trabalhadores, maiores de 21 anos, que já haviam concluído o antigo segundo grau. A justificativa para a implantação da Universidade Aberta estava, neste período, agregada ao ideário difundido para o ensino supletivo e à sua função de suprimento – “versão brasileira da educação permanente” (SAVIANI, 2008, p. 379).

Nesse momento, deu-se ainda um deslizamento de intenções e, quando o primeiro Grupo de Trabalho (GT) instituído entrega o seu relatório, percebe-se a vinculação clara entre a criação da Universidade Aberta e a formação de professores leigos. Este vínculo é uma das permanências que atravessam as quase quatro décadas de discussão em torno da implantação de uma Universidade Aberta no Brasil. Outro ponto que permanece em discussão desde a década de 1970 é a ideia de ser a Universidade Aberta um monopólio público. Nos primeiros estudos realizados, se sublinhava textualmente que a Universidade Aberta brasileira deveria estar vinculada exclusivamente ao setor público e ao Ministério da Educação (MEC).

No presente estudo, conforme se mencionará no item sobre os procedimentos metodológicos, embora o interesse do Estado brasileiro para a experiência da Universidade Aberta tenha se manifestado na década de 1970, escassos são os trabalhos que tratam da temática. Todavia, empregou-se aqui um esforço de revisão teórica situada a partir dos anos de 1970, a fim de: 1) sistematizar uma lacuna existente; 2) identificar os espaços por onde circulavam a produção do conhecimento, bem como os principais focos teóricos adotados sobre o tema; e, 3) situar a colaboração da investigação aqui empreendida.

1.3.2 Visões sobre o problema na ditadura militar

Na década de 1970, a *Revista Tecnologia Educacional*²⁹ lançou uma edição especial, a de número 30, de 1979, dedicada a UAB. Tal edição foi alavancada pelas discussões desencadeadas pela experiência da Universidade de Brasília (UnB) que, a

²⁹ A *Revista Brasileira de Tecnologia Educacional* era chamada de *Revista Brasileira de Teleducação* até o ano de 1974. Esta é vinculada a Associação Brasileira de Tecnologia Educacional (ABT), criada em 1971. De acordo com Alves (2007), muitas políticas públicas foram debatidas e definidas com a contribuição da ABT.

partir de um convênio firmado com a OU, adquiriu o direito de traduzir para o português os materiais didáticos produzidos por aquela instituição.

Convém assinalar que a presente pesquisa investigou três periódicos, a saber: *Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos, Educação & Sociedade* e *Revista Tecnologia Educacional*. Está última é a única que apresenta artigos sobre a Universidade Aberta. Tal tendência se verifica para os anos de 1980, conforme expresso a seguir. Este quadro, porém, é compreensível, pois, como aponta Saviani (2008), deu-se em fins da década de 1970 e início da década de 1980 uma significativa ampliação da produção acadêmico-científica revigorada com a criação da Associação Nacional de Educação (ANDE) (1979), da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa (ANPED) (1977) e do Centro de Estudos Educação e Sociedade (CEDES) (1978).

A seguir, tem-se a apresentação dos artigos encontrados sobre a Universidade Aberta no Brasil. Dos 08 (oito) textos encontrados, especialmente 05 (cinco) foram considerados importantes para o objeto em estudo. Os trabalhos de Macedo (1974), Anderson (1979) e Li e Brostow (1979) foram descartados porque tratavam mais das experiências externas.

Quadro 1: A Universidade Aberta na *Revista Brasileira de Tecnologia Educacional* (1970-1979).

Autor	Título	Referência
Luiz Antônio Souza Lima de Macedo ³⁰	“Universidade Aberta”	v. 3. n. 4, 1974
Nelly de Camargo ³¹	“Universidade Aberta: uma nova alternativa de ensino” pp. 61-76	v. 3, n. 6-7, 1974
Marco Antônio Rodrigues Dias ³²	“Há lugar para formas de Universidade Aberta no Brasil”? pp. 14-21	v. 5, n. 14, 1976, pp. 35-41
Miguel A. Escotet ³³	“Fatores Adversos ao desenvolvimento de uma Universidade Aberta na América Latina”	v. 7, n. 25, Nov./dez. 1978, pp. 23-30
João Batista Araújo Oliveira ³⁴	“Universidade Aberta: uma solução a procura de um problema”	v. 8, n. 30, set./out. 1979, pp. 5-7

³⁰ Participou de cursos na *Open University* em novembro de 1973. O texto faz parte de um relatório de viagem com considerações sobre a Universidade Aberta inglesa.

³¹ Professora do Departamento de Comunicações e Arte da Universidade de São Paulo (USP).

³² Decano de Extensão da Universidade de Brasília (UnB) (1972-1976).

³³ Professor universitário na Venezuela e Estados Unidos. PhD em Psicologia.

³⁴ Técnico da FINEP e professor da COPPEAD/UFRJ. A matéria foi publicada no Estado de São Paulo, em 28-4-79 e republicada num livro por ele organizado, com a colaboração de Cláudio de Moura e Castro e Roger Boyd Walker, intitulado: *Universidade Aberta: uma alternativa de ensino superior*. Brasília: Associação dos bibliotecários do Distrito Federal, 1985.

Luiz Victor d`Arinos Silva ³⁵	“Sociedade aberta educação de adultos a distância: em busca do tempo perdido”	v. 8, n. 30, set./out. 1979, pp. 8-17
Paul S. Anderson ³⁶	“Estudos externos na Austrália e sua aplicabilidade no Brasil	v. 8, n. 30, set./out. 1979, pp. 18-23
Shu-Tien Li e Witold Brostow	“A universidade mundial aberta: ensino para graduados e não residentes”	v. 8, n. 30, set./out. 1979, pp. 39-45

Organização: Da autora.

A abordagem sobre a Universidade Aberta no Brasil estava circunscrita a 02 (dois) aspectos, a saber: às formas organizacionais e aos benefícios da incorporação das tecnologias de comunicação na esfera educacional. No espaço por onde o conhecimento circulava, havia um pensamento unânime de que a Universidade Aberta, atrelada à incorporação das tecnologias de comunicação, traria benefícios à esfera educativa (CAMARGO, 1974; DIAS, 1976; ESCOTET, 1978; OLIVEIRA, 1979).

A divergência entre os autores se concentrava na forma como se daria tal experiência no Brasil. As análises, em seu conjunto, se prendiam à exposição das experiências internacionais para destacar possibilidades e limites na aplicação da Universidade Aberta brasileira.

Neste sentido, Dias (1976) externa sua crítica ao transplante do modelo da OU para a realidade local. O mesmo é observado em Escotet (1978), sendo que este generalizava a sua preocupação também para o restante da América Latina. Para aqueles autores, antes da adoção de qualquer modelo de Universidade Aberta, é preciso realizar estudos empíricos para a formação de um planejamento fundamentado, com a inclusão dos possíveis públicos da futura Universidade Aberta.

Para Dias (1976), uma Universidade Aberta deveria nascer para atacar objetivos precisos, como, por exemplo, a formação de professores de primeiro e segundo grau. O ponto de partida seria o atendimento a uma necessidade social e local comprovada. Neste sentido, aquele autor acreditava que um projeto piloto de Universidade Aberta poderia ser válido, pois traria elementos para se avaliar a experiência e, caso fosse bem sucedida, expandi-la para outras regiões brasileiras. Dias defende ainda que a Universidade Aberta deveria ser pública, a fim de evitar a multiplicação de estudos desta natureza em instituições privadas.

³⁵ Participou do primeiro grupo de trabalho implementado pelo Estado para estudar a Universidade Aberta do Brasil em 1973, como representante da Fundação Centro Brasileiro da TV Educativa.

³⁶ Professor do Departamento de História e Geografia da Universidade de Brasília. Americano radicado no Brasil desde 1977.

As questões observadas por Dias (1976) condensam, de certa forma, o caminho trilhado pelo Estado em torno da discussão sobre a Universidade Aberta no Brasil. O que aquele autor, em realidade, estava combatendo era a proposta da UnB, conforme a afirmação que se segue:

[...] no caso específico de uma Universidade Aberta, o Ministério da Educação e Cultura agiu muito bem ao não aceitar as pressões para se criar um sistema à imagem do modelo inglês, que, além de não atender às nossas necessidades, traria consequências funestas para o ensino superior (DIAS, 1976, p. 41).

De acordo com Silva (1979, p. 17) – um dos integrantes da primeira Comissão para se estudar a Universidade Aberta no âmbito do Estado brasileiro, a iniciativa da UnB é pioneira, sobretudo, por tratar-se de uma instituição localizada no coração da República e que, com tal iniciativa, passa a seguinte mensagem para o país:

O Brasil está vivendo em economia de guerra. Por isso mesmo, todos os recursos em todos os setores da economia e da sociedade, deverão ser mobilizados, com economicidade, para a sustentação e o desenvolvimento do país. É mais do que tempo de valorizar-se quem faz sobre quem não faz, e de aproveitar-se o conhecimento e a experiência de quem já fez.

Oliveira (1979), ao estabelecer um diálogo com Dias (1976), acha vã a discussão de que a Universidade Aberta precisa nascer atrelada à resolução de uma necessidade social, porque no Brasil, esta nasceria, necessariamente, para solucionar os problemas na esfera da educação, fazendo-se uso do modo inglês ou não. As premissas da discussão, segundo aquele autor, estão fora do lugar porque a criação de uma eventual Universidade Aberta privilegia a institucionalização de uma única instituição, possivelmente centralizada no MEC e muito inspirada na famosa OU.

Para Oliveira (1979), a ideia de uma regulamentação por parte do MEC para assegurar a qualidade do ensino sem enfaixar as demais iniciativas é um caminho viável para se evitar a padronização e o formalismo. Em suas palavras: “a pluralidade, que seria essencial para ações diferenciadas e para a busca, em certos casos, de níveis de excelência, parece ser condição fundamental para um debate esclarecido” (DIAS, 1979, p. 6).

Neste caso, tem-se a necessidade de se esclarecer o significado de uma Universidade “Aberta”, tal como Escotet (1978) pontua a diferença entre educação aberta

e EaD. Todavia, para Oliveira (1979), a Universidade Aberta é um conceito e não uma instituição. Como defende a pluralidade de iniciativas, aquele autor crê que a centralização é, no Brasil, politicamente inviável e pedagogicamente desaconselhável. Seguindo esta linha de raciocínio, o conceito de abertura à população e de abertura geográfica devem ocupar o papel de destaque nas análises. “Se a opção inicial pela pluralidade de universidades abertas tiver sido tomada, os debates tornam-se mais técnicos, especializados e mesmo objetivos” (DIAS, 1976, p. 6).

Em Escotet (1976), não é possível notar a defesa da pluralidade de Universidades Abertas, mas uma ênfase na importância da adoção de sistemas de educação aberta e a distância no Ensino Superior, seja por meio de programas dentro de instituições tradicionais, seja por meio de projetos orientados unicamente para este tipo de metodologia. Escotet (1976) enfatiza mais os fundamentos da educação aberta e da EaD e a importância do aprofundamento das pesquisas locais na área, para adotar com qualidade uma prática que ‘pode ser revolucionária’.

Na tese de Escotet (1976), a América Latina fez uma tradução livre da “*Open University*” sem entrar no mérito do que seria uma Universidade Aberta, ocasionando a pressa e a rapidez nas ações daqueles países e pouca ênfase na pesquisa e no planejamento.

Oliveira (1979) classifica aquela tradução livre como um exercício fútil de transferência de tecnologias. Aquele autor concorda com a tese de Escotet (1976), todavia, a retoma para defender a importância da livre iniciativa nesta seara.

Em síntese, é possível inferir que os estudos deste período centravam suas análises na diferença conceitual entre Universidade Aberta e EaD, além de oferecerem possibilidades para a implantação da Universidade Aberta brasileira. Tais possibilidades variaram, sobretudo, no que tange ao monopólio público e à pluralidade de iniciativas neste campo. A apreciação que se contrapõe ao monopólio público, em certa medida, se contrapõe ao encaminhamento dado à questão pelo Estado totalitário.

Em meados da década seguinte, é possível observar que tal norte continuará presente nas análises, apesar dos poucos estudos publicados.

1.3.3 Novas visões sobre a problemática na Nova República?

As ideias que circulavam em torno da Universidade Aberta brasileira foram encontradas na *Revista Tecnologia Educacional*. Esta apresentou 04 (quatro) publicações referentes ao tema. Todavia, percebeu-se que o artigo de Oliveira (1985) é republicado na edição n. 80/81 de 1988, conforme expresso no Quadro 2, a seguir.

Quadro 2: A Universidade Aberta na *Revista Brasileira de Tecnologia Educacional* (1980 - 1989).

Autor	Título	Referência
João Batista Araújo e Oliveira	“Universidade Aberta: passado, presente e futuro”. pp. 14-21	V. 14, n. 63, mar./abr. 1985
João Batista Araújo e Oliveira	“Universidade Aberta: passado, presente e futuro”. pp. 93-100	V. 17, n. 80/81, jan./fev. 1988
Arnaldo Niskier	“CONSELHO FEDERAL DE EDUCAÇÃO. Ensino a Distância – Universidade Aberta. Relatório da Comissão Especial do CFE” (Parecer n. 263/88)	V. 17, n. 80/81, jan./fev. 1988, p. 101-107.
Francisco José da Silveira Lobo Neto	“Universidade Aberta: democratização do ensino superior”	V. 18, n. 89-91 esp. Jul./dez. 1989 – Especial Educação a distância. pp.33-38

Organização: Da autora.

A edição n. 80/81 também traz o Parecer n. 263/1988, do conselheiro Arnaldo Niskier, cujo teor foi analisado no capítulo dois da presente Tese, conforme se segue. Destarte, restaram 02 (dois) artigos cuja apreciação revela continuidade em relação ao espaço de circulação das ideias e ao olhar lançado à temática. Diante do exposto, questiona-se: O que pode ser verificado nos textos de Oliveira (1985, 1988)? Segundo aquele autor, existem 03 (três) razões, no Brasil, que justificam a adoção do sistema Universidade Aberta: a primeira refere-se ao aspecto quantitativo, pois existe uma demanda muito grande para a formação em nível superior, e o sistema tradicional não consegue absorver; a segunda, refere-se ao aspecto qualitativo: há uma pressão da sociedade para a diversificação do serviço público, em particular, da universidade; e, a

terceira, a experiência acumulada na área da formação alternativa inspirada na Universidade Aberta.

Oliveira destaca a experiência da Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (PUC/RJ) que abriu suas portas para alunos ouvintes; a experiência da UnB, que consiste em oferecer cursos de extensão a distância por meio de publicação encartada nos jornais, e a experiência do Projeto de Pós-Graduação tutorial a distância (POSGRAD), um programa de 1980-1983 voltado para o aprimoramento de professores de escolas superiores do interior.

Para aquele autor, a Universidade Aberta necessita de 05 (cinco) características essenciais para sua implantação: primeiro, a instituição deve nascer aberta, e o compromisso da abertura deve ser em relação à sociedade a qual vai servir e ao corpo discente. Sobre tal questão, Oliveira (1985; 1988) destaca que o debate deve ser constante nas instituições, mas não pode ser atribuído como um monopólio da comunidade acadêmica porque esta comunidade, via de regra, se opõe à perda do monopólio do modelo único, mas afirma que a existência de oposição não deve inibir a criação de experiências privadas.

A segunda característica é que a Universidade Aberta precisa nascer universidade dentro do contexto universitário, para ganhar legitimidade. Para Oliveira (1985; 1988), a Universidade Aberta ainda não teria nascido no Brasil porque esta teria sido mais um pleito dos adeptos das tecnologias educacionais, da televisão educativa e do ensino a distância. Para aquele autor, os relatórios gerados no âmbito do MEC foram gerados no limite do setor da teleeducação e não envolveu parcelas da comunidade acadêmica. E ainda, o preconceito da comunidade acadêmica com a Universidade Aberta possui também relação com a imagem negativa que aquele setor tem pelo ensino supletivo. Neste sentido, segundo Oliveira, a Universidade Aberta carrega esse estigma.

A terceira característica é que a universidade precisa nascer forte como instituição autônoma dentro de um departamento acadêmico ou de uma pró-reitoria – ação que envolve condições materiais, ordenamento normativo e pessoal qualificado. No campo substantivo, a universidade deve nascer para atacar problemas prioritários, como, por exemplo, a capacitação de professores e, no campo formal, deve nascer comprometida com os ideais de desregulamentação e da quebra do formalismo burocrático.

A quarta característica é o fato de que a Universidade Aberta precisa de certos cuidados organizacionais, o que implica em autonomia administrativa, financeira e acadêmica.

Como quinta e última característica, que a Universidade Aberta precisa de criatividade e ideias factíveis.

No ponto de vista de Neto (1989), é possível observar o deslizamento sofrido pela ideia de Universidade Aberta, a partir da década de 1980, no sentido de se estabelecer, no âmbito do Estado, uma série de pré-requisitos para a disseminação da EaD e, jogando para o futuro, a possibilidade de se implantar uma Universidade Aberta brasileira.

Neto (1989) sintetiza as recomendações do XX e do XXI Seminário Brasileiro de Tecnologia Educacional patrocinado pela Associação Brasileira de Tecnologia (ABT), entre as quais, vale destacar: o apoio da Associação às ações da Coordenadoria Nacional de Educação a Distância, recém-criada no Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP); a recomendação de que as Instituições de Ensino Superior (IESs) enfatizem a capacitação de profissionais para atuarem na EaD, estimulando a realização de pesquisas na área, com vistas a definir as necessidades educativas das clientelas em potencial; a disseminação do uso da modalidade a distância nos programas de extensão universitária e educação permanente; e “que sejam sistematizados e aprofundados os estudos e experiências a respeito da utilização da EaD nas universidades do país, para que sirvam de fundamentação para uma eventual decisão sobre a criação ou não criação de Universidades Abertas no país” (NETO, 1989, p. 37).

Os argumentos de Neto (1989) assinalam o foco teórico das discussões no período seguinte. A temática da Universidade Aberta foi desfraldada do Estado, o qual seguiu o caminho da institucionalização da ‘política nacional de educação a distância’ de acordo com os parâmetros da reforma do Estado implementada por Fernando Henrique Cardoso.

1.3.4 A educação superior a distância na revisão de literatura (década de 1990 e início do ano 2000)

Em relação ao período 1990-2000, tem-se um número maior, apesar de tímido, de referenciais nos *sites* e periódicos pesquisados na presente pesquisa. A Revista *Em Aberto*, do INEP, em uma edição especial (v. 16, n. 70, de 1996), foi dedicada à EaD³⁷.

³⁷ Litto (2003) afirma que em 1997 recebeu um convite de uma professora da UnB para escrever um artigo para esta edição especial. O artigo foi recusado sob a alegação verbal de que os organizadores não concordavam com a análise empreendida pelo autor no que tangia “ao perigo profissional” de se trabalhar com EaD no país. O mencionado artigo foi publicado na *Revista Brasileira de Aprendizagem Aberta e a Distância*, em 2003. Sobre o teor do texto, Litto (2003) destaca que a revista ter saído com a identificação Ano 16, n. 70, com a data de abril/junho de 1996, é no mínimo curioso.

A publicação contemplando o tema foi um pedido da Secretaria de Educação a Distância do Ministério da Educação (SEED/MEC), com vistas a apresentar a história e as perspectivas da EaD. Neves (1996) identifica 02 (duas) razões para que o tema ganhasse um especial da revista do INEP: o primeiro, diz respeito à elevação do *status* da área no MEC e nas políticas públicas, operado por meio da criação da SEED; o segundo, refere-se à valorização que a Lei de Diretrizes e Bases (LDB) ofertou à EaD em seus vários níveis e modalidades.

A Revista *Em Aberto* é dividida em 03 (três) partes, a saber: a primeira intitulada *ênfase – qual é a questão*; a segunda parte intitula-se *Pontos de vista – o que pensam outros especialistas?*; e, a terceira parte leva o nome de *Espaço Aberto*. A primeira parte da Revista traz um texto de abertura do então Secretário da SEED/MEC. A segunda parte e terceira partes são compostas por 11 trabalhos, totalizando 23 artigos referentes à EaD. Os textos relativos ao *Espaço Aberto*, por se tratarem de relatos de experiências, não foram contemplados. O presente estudo buscou, nos trabalhos que tratam sobre a história da EaD no País, aqueles que trazem algum enfoque sobre a Universidade Aberta ou a educação superior a distância. De outro modo, os dois artigos dos gestores da SEED/MEC foram considerados no sentido de trazer à tona a ideologia que estava fundamentando os trabalhos no campo da EaD. A fim de estabelecer um diálogo, o artigo do Presidente da Associação Brasileira de Educação a Distância (ABED) recusado pelos organizadores da Revista *Em Aberto*, também foi considerado, pois este traz questões para a análise do papel do Estado que já estavam sendo postas desde a década de 1970.

Quadro 3: Educação a distância na Revista *Em Aberto*, v. 16, n. 70/1996 e na Revista *Brasileira de Aprendizagem Aberta*.

Autor	Título	Referência
Pedro Paulo Poppovic ³⁸	Educação a distância: problemas da incorporação de tecnologias educacionais modernas nos países em desenvolvimento	v.16, n.70, 1996, p. 5-8
Carmen Moreira de Castro Neves ³⁹	O desafio contemporâneo da educação a distância	v.16, n.70, 1996, p. 34-41
Paulo Vicente Guimarães	A contribuição do Consórcio Interuniversitário de educação continuada e a distância – BRASILEAD – para o desenvolvimento da educação nacional	v.16, n.70, 1996, p. 28-32

³⁸ Primeiro Secretário da Secretaria de Educação a Distância do Ministério da Educação (SEED/MEC). O texto foi apresentado em 24 de setembro de 1996, no King's College da Universidade de Londres.

³⁹ Coordenadora Geral de Projetos Especiais de Educação a Distância da SEED/MEC.

Arnaldo Niskier	Mais perto da educação a distância	v.16, n.70, 1996, p. 51-56
Frederic Michael Litto	Perspectivas da Educação a Distância no Brasil: três cenários a ponderar [1997-2002]	Revista Brasileira de Aprendizagem Aberta e a distância, 2003, p. 1-9

Organização: Da autora.

Todavia foi novamente na *Revista Brasileira de Tecnologia Educacional* que encontramos um maior número de artigos referentes à educação à distância na década em questão: selecionamos dois textos que tratavam da política de regulação da EaD, por meio de pontos de vista opostos.

Quadro 4: Educação a distância na *Revista Brasileira de Tecnologia Educacional/1997*.

Autor	Título	Referência
Walter E. Garcia ⁴⁰	Legislação, políticas públicas e gestão para o ensino a distância	v.26, n.139, nov./dez. 1997, p. 16-18
Nelly Souza Pinto ⁴¹	Ensino a distância no Brasil: sua trajetória e a política atual	v.26, n.139, nov./dez. 1997, p. 63-66

Organização: Da autora.

No site da ANPED, em especial, no GT 11, *Política de Educação Superior*, e no GT 5, *Estado e Políticas Educacionais*, tem-se duas referências no GT 11, conforme exposto no Quadro 5, a seguir. Todavia, as temáticas tratadas tangenciavam o objeto perseguido nesta pesquisa de forma que não foram utilizadas diretamente para a análise do problema no período histórico em pauta.

Quadro 5: Referências localizados no GT 11, *Política de Educação Superior*.

Autor	Título	Referência
Regina Maria Michelotto	Universidade aberta ou de massa – a atual debate sobre a universidade italiana	20°. Reunião/1997 – GT 11 – Política de Educação Superior
Wagner Braga Batista	UNIREDE: Vetor da privatização do ensino superior	25°. Reunião/2002 – GT 11 – Política de Educação Superior

Organização: Da autora.

⁴⁰ Diretor do Instituto Paulo Freire/SP, Consultor de Educação do PNUD e Presidente da ABT.

⁴¹ Vice-Presidente da ABT para Relações Institucionais.

Na *Scientific Electronic Library* (SciELO), tem-se nos periódicos descritos no Quadro 6, a seguir, 03 (três) referências, todas sobre a EaD e tratando, sobretudo, da análise de programas estatais voltados para a capacitação de professores em serviço. Neste sentido, vale destacar os textos de Belloni (2002) e Pretto (2002) porque trazem reflexões que ajudam a compor a análise para o desenvolvimento da ideia de Universidade Aberta no período em questão.

Quadro 6: Referências da *SciELO* (1997-2002).

Autor	Título	Referência
Elba Siqueira de Sá Barreto	Capacitação à distância de professores do ensino fundamental no Brasil	Educ. Soc., Ago 1997, vol.18, no.59, p.308-329.
Maria Luiza Belloni	Ensaio sobre a educação a distância no Brasil	Educ. Soc., Abr 2002, vol.23, no.78, p.117-142.
Nelson De Luca Pretto	Formação de professores exige rede!	Rev. Bras. Educ., Ago 2002, no.20, p.121-131.

Organização: Da autora.

Em tal período histórico brasileiro de mudanças substanciais, quando da apreciação do tema, tem-se a necessidade de superar o atraso do Brasil em relação à implantação de um “sistema de educação superior a distância”. Niskier (1996), por exemplo, ao resgatar a história da EaD no Ensino Superior – sendo ativo participante nas décadas de 1970 e 1980 –, não utiliza a expressão “Universidade Aberta”, mas enfatiza os projetos descontinuados pelo Estado no sentido de se implantar um “sistema de educação superior a distância”. Aquele estudioso também destaca que, para o Brasil avançar e entrar no rol da sociedade da informação, é fundamental que o MEC cumpra seu papel de liderar ações no sentido de acelerar o emprego da EaD não apenas no campo crítico da formação de professores, mas também para diferentes áreas do conhecimento.

Litto (2003) concorda com Niskier (1996) em relação aos poucos avanços no campo da educação superior a distância. Para aquele autor, o problema das dificuldades vivenciadas pela EaD, no campo da educação superior, no passado e no presente, tem a ver com o fato de que o “Estado se mete demais na vida dos seus cidadãos” e tenta substituir o papel do setor privado na prestação de serviços à população. Para Litto, portanto, deve-se atribuir ao Estado suas devidas funções para que a EaD tenha futuro no Brasil – o que significa que o Estado deve agir da seguinte forma: “1) Identificar

necessidades; 2) incentivar elementos da sociedade civil a atuar no fornecimento de respostas; 3) fiscalizar a qualidade dos serviços e das práticas comerciais; 4) prestar contas à sociedade de sua atuação como incentivador e fiscalizador” (LITTO, 2003, p. 2).

Guimarães (1996), em outra ponta, acredita que a experiência do Consórcio Interuniversitário – BRASILEAD – colocado em prática em 1993, consagra um esforço político no sentido de inserir o Brasil na parceria estratégica do movimento internacional dos países desenvolvidos, mas, atenta que a continuidade de tal ação está condicionada a 02 (duas) cautelas do governo Fernando Henrique Cardoso e das Universidades. A primeira cautela envolve o modelo organizacional de educação superior a distância que será adotado no País: o modelo da universidade autônoma ou o modelo das universidades integradas. Pela própria experiência no BRASILEAD, é possível antever a opinião de Guimarães (1996, p. 31) que se expressa no fragmento que segue:

É preciso levar em consideração as enormes distâncias do território brasileiro, sendo necessário, portanto, descentralizar a oferta de educação a todos os segmentos, com menor custo, maior eficiência e com melhor diversificação da oferta de cursos [...]. Uma única Universidade Aberta no Brasil não poderia atender a estes requisitos.

Em relação aos custos, aquele autor analisa que o modelo das universidades integradas permite a difusão do conhecimento sem a necessidade de contratar pessoal docente. Assim, é de bom grado e rentável a adoção de um sistema integrado. Na educação presencial, por exemplo, os gastos com a folha de pessoal consomem de 80 a 85% dos gastos globais, enquanto que em um sistema a distância, tem-se o consumo de 15 a 20% de gastos com a folha de pagamento – diferença que se dá porque no sistema de EaD é possível terceirizar determinados serviços.

Ao explicitar tais aspectos, parece que o posicionamento de Guimarães (1996) é bem semelhante ao de Litto (2003); ou seja, para ambos, o capital mais valioso que o trabalhador possui na atual conjuntura de liberalização da intervenção do Estado na economia é a sua qualificação profissional e capacidade para adaptar-se a novas exigências do mundo do trabalho. E as políticas educacionais deste final de século devem adotar estratégias para acompanhar tais mudanças.

A tese de Belloni (2002) é que a questão fundamental para ser discutida não está na modalidade de ensino, mas, sobretudo, na capacidade de inovação dos sistemas de ensino, tanto no que diz respeito aos conteúdos quanto às metodologias de ensino. Neste sentido, para aquela autora, a EaD, na década de 1990, perdeu o seu caráter supletivo,

paliativo ou emergencial ao assumir grande importância na formação inicial (pós-secundária) e continuada. Em suas palavras, a EaD, na “sociedade do conhecimento” ou “da informação”, pode contribuir da seguinte forma: [...] “expansão significativa e diversificação da oferta de formação inicial, para atender à demanda decorrente da expansão do ensino secundário; criação de novos modos de formação continuada adequada às demandas do mercado de trabalho “pós-fordista” (BELLONI, 2002, p. 139).

Pinto (1997) acredita que a EaD é a única forma de atender aos professores leigos que estão distantes dos centros urbanos e aos jovens que estão fora dos sistemas de ensino por razões diversas. Em seu ponto de vista, aquele modal educacional [...] “constitui-se numa alternativa de atendimento a curto prazo, por educação, formação profissional e inserção na sociedade” (PINTO, 1997, p. 63).

Por outro lado, Pinto (1997) afirma que as experiências de EaD não são recentes no Brasil, mas que sempre faltou uma coordenação institucional das ações existentes, o que, em larga medida, comprometia o avanço e a continuidade dos programas em EaD.

Segundo aquela autora, tal lacuna está sendo suprimida por meio de 02 (duas) frentes: a primeira refere-se à criação da SEED, e, a segunda, refere-se à importância dada pela LDB à EaD. A partir daí, Pinto menciona a mobilização do Governo Federal para a criação de instrumentos regulatórios da EaD no Brasil, demonstrando preocupação com a formulação de uma ‘política nacional de educação a distância’.

No artigo de Pretto⁴² (2002), tem-se uma crítica explícita à forma como o governo de Fernando Henrique Cardoso conduziu a implantação das políticas públicas de EaD para a formação de professores. Segundo aquele autor, em tal período, promoveu-se a valorização da técnica na perspectiva de instituir programas nas escolas ‘de fora e de cima’. E ainda, desde o lançamento do TV Escola, em 1995, não houve o desejo do MEC em envolver as faculdades de educação das universidades públicas. Tal situação de afastamento das universidades públicas agravou-se com o Programa Nacional de Tecnologia Educacional (ProInfo), quando os responsáveis pelo referido programa insistiam, enfaticamente, no não envolvimento das universidades.

Por outro lado, Pretto (2002) menciona que a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDBEN), ao instituir a Década da Educação, em seu art. 87, intensificou o conflito entre o governo e as universidades porque houve uma pressão, por

⁴² Nelson Pretto foi coordenador do GT de Educação do Programa Sociedade da Informação no Brasil e é Professor da Universidade Federal da Bahia, Faculdade de Educação. Pretto (2002) considera que o Programa Sociedade da Informação teve destaque nos investimentos para a instalação de infraestrutura para o sistema educacional.

parte estatal, para que programas de EaD fossem implantados como forma de resolver a certificação do professorado. Neste sentido, aquele autor recorda algumas iniciativas na esfera da educação superior a distância, entre as quais, o “natimorto” BRASILEAD, lançado em 1995. Em sua avaliação, “uma grande quantidade de recursos e tempo foi gasto durante quase três anos para se tentar articular alguma coisa em torno da temática da educação a distância e, de concreto para as universidades consorciadas, resultou apenas na distribuição de um computador completamente defasado tecnologicamente” (PRETTO, 2002, p. 127).

No ponto de vista de Pretto (2002), o acento das políticas públicas brasileiras, em especial, na área da EaD para a formação de professores, encontra-se na formação aligeirada e no fato de que as escolas continuam a ser dirigidas de fora.

Garcia (1997) relata que a EaD é a moda da vez no ambiente educacional e no âmbito da legislação. Na LDB, segundo o autor, tal modal educacional encontra-se entre as novidades deixadas para ser regulamentada futuramente. Ao considerar o referido ditame, Garcia faz uma crítica à tramitação dos projetos em disputa no Congresso Nacional (CN) ao afirmar que o substitutivo de Darcy Ribeiro “entrou marotamente” no Senado. Aquele autor destaca que a ênfase dada na LDB à EaD para a formação continuada beneficia deliberadamente o setor privado da Educação. Em suas palavras: “em torno do [setor privado] concentram-se interesses econômicos poderosos, inclusive, com vinculações internacionais, que já perceberam a exaustão do modelo de expansão atual do ensino superior” (GARCIA, 1997, p. 17).

É preciso recordar que o setor privado, em 1999, já abocanhava 70% dos alunos da educação superior presencial e que a EaD seria uma alternativa para ampliar ainda mais a expansão do referido setor. Por outro lado, em seu ponto de vista, as universidades públicas, devido ao descaso que sofreram tanto no governo Fernando Collor de Melo quanto no governo Fernando Henrique Cardoso, encontraram dificuldades para enfrentar novas frentes de trabalho. Neste sentido, Garcia (1997) destaca que na gestão de Murilo Hingel, houve um breve interregno na perspectiva governamental para a educação superior pública.

Aquele autor ainda afirma que a EaD poderia até ser utilizada para a atualização dos professores; no entanto, tal ação deveria vir acompanhada de outras medidas que fariam do professor um verdadeiro profissional da educação. Neste sentido, Garcia (1997) cita como medida inexorável a necessidade de profissionalização do professor, que inclui salário, formação, carreira e oportunidades de atualização.

Por fim, para os gestores da SEED/MEC, Poppovic (1996) e Neves (1996), a difusão da tecnologia educacional nas escolas, via aquisição de equipamentos, é necessária; todavia, é preciso “promover mudanças de mentalidades”. Para Poppovic (1996), a “mudança de mentalidade” dos professores é um pré-requisito para o sucesso na utilização das tecnologias nas escolas. Neste sentido, aquele autor destaca que, como não dá para ficar à margem da sociedade da informação e da economia globalizada, é preciso equipar as escolas com tecnologia e fomentar a EaD, mesmo quando da prevalência de outras prioridades, tais como: quadro negro, luz elétrica, banheiros etc.

Neves (1997), na mesma linha de raciocínio, acrescenta que para operar em um mundo em que o aprendizado é uma exigência permanente, a capacitação de “recursos humanos” é essencial. Neste sentido, aquele autor destaca que a prioridade da SEED, em um primeiro momento, foi com os professores e alunos do Ensino Fundamental. Em suas palavras, “a educação a distância é um dos alicerces para o desenvolvimento humano permanente, sobre o qual o país poderá construir níveis e tipos mais adiantados de educação e de expectativas sociais” (NEVES, 1996, p. 39).

1.3.5 O Sistema UAB na revisão de literatura (2004-2010)

No que tange ao período 2004-2010, é possível observar a profusão da produção acadêmica em relação à política de educação superior na modalidade a distância. O presente estudo empreendeu pesquisa junto ao banco de periódico da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES), *site* da ANPED – em especial, nos GTs 11, 16 e 05, *site* do *Histedbr on line*, da *Scielo*, da *Revista Em aberto*, e no periódico *Sociedade e Informação* da ANDES (SN). Assim, foi possível ampliar a análise dos artigos científicos para a década de 2000, não restringindo a pesquisa somente ao primeiro governo de Luís Inácio Lula da Silva, justamente para lograr um maior diálogo com os autores. Fez-se uso de (02) descritores, a saber: “Universidade Aberta do Brasil” e “expansão da educação superior”, refinado por “educação a distância”. Obteve-se, então, um significativo número de retornos, realizando-se os devidos recortes, considerando somente os materiais que tocavam diretamente no objeto de pesquisa. Além dos artigos, foram encontrados no banco de teses da CAPES (02) duas teses e 01 (uma) dissertação, cujas investigações têm como objeto o Sistema UAB.

No Quadro 7, a seguir, tem-se a relação dos artigos e das pesquisas acadêmicas selecionadas.

Quadro 7: Universidade Aberta do Brasil e/ou educação a distância 2004/2010.

Autor	Título	Referência
Kátia Lima	Educação a distância ou à distância da Educação.	Universidade e Sociedade, n. 39, p. 81-91, 2007
Stella Cecília Duarte Segenreich	ProUni e UAB como estratégias de EAD na expansão do ensino superior	Pró-Posições, Campinas, v. 20, n. 2 (59), p. 205-222, 2009
Luiz Fernando Dourado	Política e gestão da educação superior a distância: novos marcos regulatórios?	Educação & Sociedade, Campinas, v. 29, n. 104 – Especial, p. 891-917, 2008
Helena Costa Lopes de Freitas	A (nova) política de formação de professores: a prioridade postergada	Educação & Sociedade, Campinas, v. 28, n. 100 – Especial, p. 1203-1230, 2007
Raquel Goulart Barreto; Roberto Leher	Do discurso e das condicionalidades do Banco Mundial, a educação a distância emerge	Revista Brasileira de Educação, v. 13, n. 39, set./dez. p. 423-436, 2008
Jaime Giolo	Educação a distância: tensões entre o público e privado	Educação & Sociedade, Campinas, v. 31, n. 113, p. 1271-1298, out./dez. 2010
Maria de Fátima Rodrigues Pereira; Elza Margarida de Mendonça Peixoto	A distância: a escola Lula para a formação de professores	Revista HISTEDBR On-line, Campinas, n. 40, p. 179-188, dez. 2010
ANDES/SN	“Universidade Aberta do Brasil: faz-se necessário denunciar o engodo”	Disponível em: www.anped11.uerj.br/andes.doc . Acesso em: 02 out. 2013.
Solonildo Almeida da Silva	Educação a distância e Universidade Aberta do Brasil: quando a mercantilização e a precarização da docência alcançam um novo ápice?	Tese de Doutorado. Faculdade de Educação. Universidade Federal do Ceará (UFC), 2011
Maria Luiza Furlan da Costa	Políticas públicas para o ensino superior a distância e a implantação do sistema universidade aberta do Brasil no Estado do Paraná	Tese de Doutorado. Faculdade de Educação. Universidade Estadual Paulista (Unesp), 2010
Telma Maria da Cruz	Universidade Aberta do Brasil: implantação e previsões	Dissertação de Mestrado. Faculdade de Educação. Universidade de Brasília (UnB), 2007

Organização: Da autora.

Em Andes/SN (2007), o texto denuncia alguns equívocos que, segundo os autores, estão na base da implantação célere e descuidada. O primeiro equívoco em destaque é que a UAB não se constitui em uma universidade, mas sim, um sistema consorciado

envolvendo os três entes federados. O governo deixa claro que a UAB não terá sede definida nem funcionários próprios e funcionará por meio da lógica das bolsas. Neste sentido, a UAB nasce descolada do tripé ensino-pesquisa-extensão e em situação bem diferente das universidades abertas europeias, como, por exemplo, a OU e a *Universitat Oberta* de Catalunya.

A partir daí, os autores retomam um pouco da história da implantação da UAB no Brasil e situam o ano de 2005 como marco para a apresentação do Sistema UAB, embora reconheçam que, em 2004, no âmbito do Fórum das Estatais, os primeiros passos já haviam sido dados. Outro aspecto levantado e constante no Projeto UAB diz respeito à proposição da criação de uma Fundação privada com o objetivo de dar apoio à UAB em todas as ações que dela fossem emanadas. Todavia, tem-se que aparentemente tal ideia não prosperou.

No caminho da retomada da história da implementação, aqueles autores citam o projeto-piloto nascido da parceria com o Banco do Brasil, o Edital 001/2005, a institucionalização formal por meio do Decreto n. 5.800/2006, e, logo em seguida, o Edital 01/2006. Nas palavras dos autores, “em menos de 3 anos, a UAB é catapultada de um projeto-piloto, já com 10 mil vagas, para um projeto instalado, com um número de vagas equivalentes ao das vagas para os cursos de graduação presencial, oferecidas em todo o sistema IFES” (ANDES/SN, 2007, p. 2).

Outro ponto relevante do documento e que para os autores se configura no pecado original colado à UAB, segundo hipótese, possivelmente associado à pressão, diz respeito à pressão que as Instituições Federais de Educação Superior (IFESs) e, provavelmente, as Instituições Estaduais de Educação Superior (IEESs) já envolvidas com o projeto-piloto continuam sofrendo para aderirem à UAB. No olhar dos autores, ocorreu uma cooptação das pró-reitorias de graduação, por meio do aceno de novos cargos docentes, recursos etc. “Parece que o governo pretende, por milagre, convencer a sociedade que cumprirá a meta do PNE em vigor, de atender com vagas públicas, parcela importante dos 30% de jovens, entre 18 e 24 anos, que deveriam estar na educação superior, até o ano de 2011” (ANDES/SN, 2007, p.4).

O texto de Lima (2007) analisa as políticas de EaD a partir da década de 1990, inserindo-as no marco dos reordenamentos da reforma do Estado brasileiro. Tais reordenamentos são assim descritos: a desresponsabilização do Estado com o financiamento da educação superior pública; o estímulo a medidas que acentuam a privatização interna das IESs; o aprofundamento do empresariamento da educação

superior etc. Na tese daquela autora, as referidas ações atravessaram o governo Fernando Henrique Cardoso e foram aprofundadas no governo Luís Inácio Lula da Silva, sobretudo, com a consolidação de cursos a distância em todos os níveis e modalidades de ensino. Por outro lado, a análise de Lima considera os reordenamentos da política para a educação superior observando as orientações dos organismos multilaterais que difundem a EaD como uma das principais estratégias de inclusão social dos segmentos mais pauperizados da população. Além disso, segundo a autora, os organismos também enfatizam o estabelecimento das parcerias público-privadas na educação dos países de capitalismo periférico.

Com base em documentos elaborados pelo Banco Mundial (BM), pela UNESCO e pela Organização Mundial do Comércio (OMC), nas décadas de 1990, Lima (2007) aponta que as principais orientações apresentam a EaD como: 1) passaporte da educação para a “economia globalizada” e a “sociedade do conhecimento”; 2) uma política de “inclusão social” dos setores mais empobrecidos da sociedade; 3) certificação em larga escala, especialmente para treinamento e formação de professores em serviço; 4) reconfiguração do trabalho docente, inclusive com indicações de novas denominações para o professor: “tutor”, “animador”, “facilitador” (LIMA, 2007).

Segenreich (2009), tal como ANDES/SN (2007) e Silva (2011), reitera que a UAB não é uma instituição educacional, pois a mesma não tem sede nem endereço; trata-se “de uma rede nacional voltada para a pesquisa e para a educação superior (compreendendo formação inicial e continuada), formada pelo conjunto de IES públicas em articulação com o conjunto de polos municipais de apoio presencial (SEGENREICH, 2009, p. 216).

Para Segenreich (2009), o projeto UAB começou a ser viabilizado no final de 2005, quando foi lançado Edital 001/2005 da SEED/MEC, sendo oficialmente instituído pelo Decreto n. 5.800/2006. Neste sentido, “dois meses após a publicação do decreto, em agosto de 2005, um curso piloto de Administração começou a ser desenvolvido” (SEGENREICH, 2009, p. 216). Para aquela autora, a UAB é fruto de uma política pública agressiva de expansão quantitativa de vagas na rede pública da educação superior, cuja estratégia de adesão utilizada pelo governo é o aceno com novas vagas docentes.

Por outro lado, Segenreich (2009) considera como um avanço o surgimento de outros trabalhos que analisam a EAD para além da estratégia de mercantilização e privatização do ensino, via organismos multilaterais, tal como Dourado (2008) o faz. Nesse aspecto, aquela autora propõe que a modalidade seja pesquisada intensamente tanto

em termos de sua utilização como política de Estado quanto em termos de apresentação de novas questões de ordem institucional e pedagógica.

Dourado (2008), a partir de indicadores estatísticos, pontua a evolução da lógica privada na expansão da educação superior de 1980-2006, particularmente depois 1995, com as mudanças introduzidas nas políticas e gestão da Educação. Neste sentido, aquele autor destaca os processos de diversificação e diferenciação institucionais naturalizados a partir de 1990. De fato, a discussão sobre a expansão da educação superior no Brasil implica em discutir as políticas e os marcos regulatórios subjacentes às mesmas. E tal movimento, segundo Dourado, passa por ações concretas, no sentido de ampliar as matrículas nas instituições públicas. Assim, o autor atenta que algumas ações estão sendo realizadas, com destaque para a criação de novas IESs, a expansão de vagas e a criação de novos cursos, bem como a consolidação de *campi* nas Universidades Federais (UFs). E dentro da linha de expansão de cursos, Dourado cita a expansão via EaD, particularmente, para a formação de professores.

Nesta linha de raciocínio, Dourado (2008) afirma que desde 2002, efetivou-se um processo de credenciamento das instituições de educação superior para a oferta de cursos a distância, com forte presença da esfera privada. De acordo com os dados analisados por aquele autor, em 1999, existiam 02 (duas) IESs credenciadas para ofertar cursos na modalidade a distância. Em 2007, o quantitativo de instituições passou para 104. Neste período, o setor privado respondia por 59,61% das instituições credenciadas. Em relação às vagas ofertadas, o setor privado respondia por 96,12% das 818. Tinha-se a oferta de 580 vagas no setor privado, enquanto o setor público respondia por 31.726. Assim, “tais indicadores nos permitem evidenciar que o processo de expansão de vagas em cursos na modalidade EaD vem ocorrendo com grande centralidade da esfera privada” (DOURADO, 2008, p. 901).

Dourado (2008) preconiza o MEC, nos últimos anos, de maneira mais orgânica, por meio do Sistema UAB, vem buscando expandir as ações das instituições de educação superior pública. Aquele autor toma como ponto de partida a ampliação do espaço de atuação da CAPES em que a EAD ganha foro privilegiado na recém-criada Diretoria de Educação a Distância da CAPES. Tal ação, segundo Dourado, sinaliza um redimensionamento da atuação do MEC, no sentido de articular a educação básica e superior destacando, entre outras prioridades, a formação de professores. Em certo sentido, aquele autor entende que a implantação do Sistema UAB, bem como o redimensionamento deste para dentro da CAPES, evidenciam uma preocupação do

Estado, no sentido de avançar com ações concretas para a expansão da educação superior pública.

Para Dourado (2008), é preciso que o foco da discussão sobre a EaD seja redimensionado, pois, no campo educacional, aquele modal educacional tem se evidenciado por meio de 02 (dois) grupos antagônicos, a saber: 1) implantação da EaD considerando-a como espaço de resolução dos problemas relativos à formação em um país de dimensões continentais, como, por exemplo, o Brasil; e, 2) vislumbramento da modalidade como garantia de um processo de aligeiramento da formação inicial e continuada de professores. Para aquele autor, o foco na modalidade desvia o olhar do aspecto essencial: o projeto pedagógico e as condições objetivas de ensino aprendizagem etc.

Freitas (2007), ao analisar as políticas de formação a distância, especialmente para o campo da formação de professores, afirma que a oferta de cursos e programas de educação superior a distância por meio de instituição pública consorciada apresenta uma ruptura com o caráter mercadológico dos cursos que perduraram no Brasil. Por outro lado, aquela autora afirma que tais iniciativas guardam muitas contradições, sobretudo, quando privilegiam esta modalidade para a formação inicial de professores em serviço. Em suas palavras:

As iniciativas atuais de massificação, por intermédio da UAB, cumprem a metas estatísticas e conformam os professores a uma concepção de caráter subordinado, meramente instrumental, e contraposição à concepção de educador de caráter sócio-histórico, dos professores como profissionais da educação, intelectuais essenciais para a construção de um projeto social emancipador que ofereça novas possibilidades à educação da infância e da juventude (FREITAS, 2007, p. 1214).

No entendimento de Freitas (2007), nesta política implementada tem-se essencialmente uma preocupação orientada para o cumprimento de índices e metas da educação básica.

Barreto e Leher (2008), com base na Análise Crítica do Discurso, compreendem que as condicionantes impostas pelos Organismos Internacionais (OIs) aos países em desenvolvimento são traduzidas e adaptadas no enredo das formulações locais. A análise dos textos expedidos pelo BM entre 1994 e 2003 é compreendida, portanto, pelo pressuposto de que a agência do referido Banco sabe o que é melhor para o mundo e utilizará seu poder político e econômico para ajustá-lo à formatação concernente.

Todavia, aqueles autores analisam a influência das referidas agendas no cenário nacional, considerando as especificidades e formulações concretas locais.

Segundo Barreto e Leher (2008), a primeira geração de reformas brasileiras configuradas na realidade brasileira, de acordo com as orientações bancomundialistas, datam do período de “reformas” da Constituição Federal (CF) de 1988, em particular, a Emenda Constitucional (EC) n. 19/1998, que dispõe sobre a reforma administrativa (parte estrutural da reforma do Estado). A segunda geração corresponde ao processo de elaboração da LDBEN e do Plano Nacional de Educação (PNE). Tais dispositivos, segundo aqueles autores, inegavelmente incentivaram a diversificação e diferenciação das IESs e abriram caminhos para a proliferação de cursos a distância. Em suas palavras, “a terceira geração corresponde a um complexo de medidas que articula avaliação, diretrizes curriculares, competências, empregabilidade, inovação tecnológica, TIC, sociedade da informação/conhecimento etc.” (LEHER; BARRETO, 2008, p. 431).

De acordo com Barreto e Leher (2008), a EaD, a partir do início do novo milênio, vive o seu período de *boom*. Esta realidade também está em congruência com a agenda dos OIs (BM, UNESCO e OMC) que sustentam o caráter revolucionário da modalidade. O Sistema UAB insere-se neste bojo, em que a presença empresarial é concebida como crucial para que a educação seja considerada pertinente ao mercado. Aqueles autores chegam a uma conclusão que se relaciona diretamente com a investigação desenvolvida, conforme se segue: “é possível identificar que a gestão Cardoso (1995-1998, 1999-2002) avançou no macro reordenamento da educação brasileira, enquanto o primeiro governo Lula da Silva (2003-2006) logrou avanços significativos na definição de instrumentos operacionais” (LEHER; BARRETO, 2008, p. 434).

A seguir, Leher e Barreto (2008, p. 434) apresentam outra síntese que completa a primeira apresentada anteriormente:

No contexto educacional, a privatização, a mercantilização e a comodificação crescentes da educação superior foram demandas concretas de uma fração burguesa local, que já possuía sólidos negócios na área. Essa fração, por sua força parlamentar e junto ao bloco dominante, obteve concessões extremamente benéficas para seus negócios: isenções tributárias mesmo para as instituições particulares (com fins lucrativos) estabelecidas pelo Programa Universidade para Todos (PROUNI) e incentivo permanente à diferenciação das instituições e modalidades da educação superior.

A tensão entre a burguesia local interessada nos negócios educativos e a força parlamentar exercida pela mesma junto ao bloco dominante, no caso específico da implantação da Universidade Aberta, é um processo que se manteve vivo desde seu desenvolvimento, como ideia, na história brasileira.

Giolo (2010) apresenta o conflito entre o público e o privado a partir de 1996, no campo da EaD, a partir de 03 (três) grandes tensionamentos: a prevalência do privado sobre o público, o problema da qualidade no binômio educação presencial *versus* EaD; e, finalmente, as controvérsias a respeito do modelo de EaD a ser assumido (ou não) pelo Brasil.

De acordo com Giolo (2010), os primeiros movimentos do Estado em direção à implantação de redes de EaD se deram para formar o exército de professores sem titulação adequada, sobretudo, aqueles professores que estavam em lugares tradicionalmente esquecidos pelas políticas públicas. E este movimento só se deu porque o ensino obrigatório precisava ser equacionado.

Neste sentido, o universo privado passou a exercer uma grande sedução sobre o setor público, principalmente quando a política educacional brasileira optou por incentivar parcerias público-privadas materializadas nas fundações de direito privado que se proliferam nas Universidades. Assim, segundo Giolo (2010), a EaD não tardou a fazer parte desta malha caracterizada mais pelas regras de mercado do que pelas regras do Estado. Aquele autor recorda, então, a venda de cursos a distância em instituições públicas, como, por exemplo, na Universidade do Estado de Santa Catarina (UDESC) e na Universidade de Tocantins (UNITINS).

Por meio de dados estatísticos, Giolo (2010) destaca que já em 2005, a iniciativa privada abocanhava 67,6% das IESs que ofertavam educação a distância, enquanto que as instituições públicas apareciam com 32,4%, evidenciando uma verdadeira inversão em relação ao ano anterior. Até 2004, 60,4% das instituições que ofertavam educação superior a distância eram públicas, enquanto que as instituições privadas representavam 39,6%.

Segundo Giolo (2010), a implementação da Universidade Aberta foi uma das ações do Estado direcionadas para a correção de tais descaminhos.

A UAB é uma forma essencialmente pública de operar a educação a distância, seguindo os caminhos normais das instituições públicas, ou seja, financiada pelos recursos do Estado e oferecida gratuitamente à população. Não toma atalhos. Além de coordenar e conferir organicidade às ações de EaD das instituições federais de educação,

deverá servir de parâmetro para as demais instituições oficiais que atuam ou pretendem atuar com educação a distância. (GIOLO, 2010, p. 1285).

No ponto de vista de Giolo (2010), sobretudo, a partir de 2007, houve um endurecimento do MEC no sentido de formular políticas, regulamentos e instrumentos que possibilitassem avaliar e controlar as iniciativas das IESs a distância. Tais diretrizes exigiam, entre outros aspectos, a concretização de polos claramente constituídos como espaços escolares, bem como o cumprimento de uma série de regras por parte das instituições, inclusive a necessidade de se proporcionar momentos presenciais aos alunos. Esta ação do Estado provocou a reação da ABED – principal entidade que, desde de sua instituição, em 1995, passou a representar os interesses das iniciativas privadas. De acordo com a aquela Associação, o MEC estava implantado a ditadura do modelo único em EaD, e frases como “quanto mais se legisla, piores as consequências para a qualidade da educação” (FORMIGA, 2009, apud GIOLO 2010, p. 1291) e “[...] o poder centralizador e controlador do Estado brasileiro pode limitar nosso avanço e com isso perdemos o potencial competitivo” (KIPNIS, 2009, apud GIOLO, 2010, p. 1291), passaram a ser amplamente divulgadas. Na opinião daquele autor, “essa crítica ao Estado [...], é, pois, tão somente uma forma de reivindicar as regeiras das políticas públicas para fazê-las servir aos propósitos da acumulação de capital no terreno da educação a distância” (GIOLO, 2010, p. 1291).

Pereira e Peixoto (2010), ao relatar a história da EaD no Estado brasileiro, afirmam que na década de 1970, os programas ofertados na modalidade a distância caracterizaram-se pela descontinuidade e foram muito mais iniciativas de pesquisadores e centros universitários, com algum consentimento do MEC. Aqueles autores afirmam ainda que em tal período, o Estado não cogitou a criação de uma Universidade Aberta. Posicionamento igual pode ser encontrado nos estudos de Pretti (2005), onde, na década de 1970, não houve movimentação do Estado para se implantar um modelo de Universidade Aberta. As experiências no campo da Educação podem ser evidenciadas por meio de programas tópicos, como, por exemplo, o Projeto Minerva (1980-1982) e o Projeto Logos (1973-1990). Nas análises de Pereira e Peixoto (2010), é na década de 1990 que de espectador e incentivador, o governo passa a ser interventor, pois institucionaliza a EaD nos braços do MEC e aprova a LDBEN, cujo incentivo ao modal educacional em discussão encontra-se preconizado no art. 80 da mesma Lei.

Neste sentido, para Pereira e Peixoto (2010, p. 181),

[...] se o governo Fernando Henrique Cardoso criou órgãos e garantiu a EAD na Lei de Diretrizes e Bases da Educação, é o governo Luis Inácio Lula da Silva que implanta, efetivamente, a política de educação a distância [...]. Entende-se, então, que a EAD é um fenômeno que tem fases e que atinge efetivação com o governo Lula. (PEREIRA; PEIXOTO, 2010, p. 181).

No entendimento daquelas autoras, com a implantação da UAB e o do Programa Pró-Licenciatura, o governo Luís Inácio Lula da Silva concretiza efetivamente uma política de formação a distância para professores, atendendo uma ontologia que visa ampliar a reprodução da força de trabalho e contribuir para uma despolitização e ausência de transferências de visões de mundo, “absolutamente necessárias à plena realização emancipada de todos os seres humanos” (PEREIRA; PEIXOTO, 2010, p. 187).

Cruz (2007), Costa (2010) e Silva (2011) tomam como seus objetos de estudos, por meio de diferentes olhares teóricos, o Sistema UAB. Costa (2010) toma como ponto de partida a oficialização da modalidade a distância por meio da LDBEN – Lei n. 9.394/1996. O foco central daquela autora é o estudo das ações do Estado nos anos de 2005 e 2006. Seus resultados apontaram que a abertura de vagas em instituições públicas devidamente credenciadas para a oferta de EaD conferia credibilidade ao sistema e reforçava o discurso em defesa da educação pública e gratuita. Para chegar às referidas conclusões, Costa retoma o percurso histórico de implantação do sistema UAB tomando como referência a década de 1970. Tal percurso, todavia, é breve e realizado por meio de fontes secundárias (OLIVEIRA, 1985; NISKIER, 1999; BARRETO, 2004), de modo que a linha histórica oferecida compila alguns marcos importantes, sem, todavia, problematiza-los em suas contradições temporais. Destarte, a autora assume para si, muitas vezes, o discurso oficial, o que pode ser lido no seguinte fragmento: “[...] com o reconhecimento da EaD na legislação educacional vigente, a discussão sobre a criação da Universidade Aberta do Brasil passou a fazer parte das prioridades do MEC” (COSTA, 2010, p. 69). Ao mesmo tempo em que Costa assinala que, naquele momento, ao Estado não interessava criar uma Universidade autônoma voltada para a EaD, retoma Franco (2002), diretor de políticas públicas da SEED/MEC, para justificar porque não interessava mais ao Estado criar uma Universidade Aberta e autônoma. A partir daí, referencia uma série de ações que vão desde a formação da Universidade Virtual Pública do Brasil (UniRede), passando pelas ações de implantação (projeto piloto, Editais: I/2005 SEED/MEC e I/2006 – SEED/MEC), até a institucionalização oficial por meio do Decreto n. 5.800/2006. Importa enfatizar novamente que o resgate histórico realizado pela

autora tinha uma intenção mais linear e contextual, a fim de chegar ao seu recorte temporal de investigação.

Silva (2011), por outro lado, toma como referencial onto-metodológico, a crítica marxista do sistema do capital, a partir das contribuições de István Mészáros (2011), com o olhar voltado para a precarização do trabalho docente, a partir das principais características dos professores tutores presenciais e a distância que compõem o Sistema. Aquele autor considera, em suas análises, o processo de consolidação da EaD, em nível mundial, para, em seguida, situá-lo na esfera brasileira. Com base em fontes secundárias, Silva retoma as principais iniciativas no campo da EaD no Brasil e assinala a experiência pioneira da Universidade Federal de Mato Grosso (UFMT), em 1995, como um marco para a utilização daquele modal educacional no Ensino Superior; e ainda, enfatiza o crescimento da educação superior a distância a partir dos indicadores oficiais e situa a origem do Sistema UAB, em 2005, com o lançamento do Edital I/2005 da SEED/MEC.

Cruz (2007) analisa o processo de implantação do Sistema UAB revelando suas diferentes faces. Para a análise destas, aquela autora toma como ponto de partida a instituição do Fórum das Estatais pela Educação e os movimentos do Estado, denominados por ela de “ações pró-implantação do sistema UAB”, que, em seu ponto de vista, configuram-se no projeto piloto do curso de Administração de Empresas e no Edital 01/2005 da SEED/MEC. A partir desta limitação temática, Cruz analisa as articulações políticas decorrentes do Fórum até a implantação do Sistema em questão, apanha suas fragilidades e prospecta, por meio da metodologia dedutiva-popperiana, os caminhos que deveriam ser ajustados para que o Sistema tenha sustentabilidade e eficácia. Neste processo de construção da investigação, o percurso histórico da Universidade Aberta no Estado brasileiro não foi trazido à tona, uma vez que aquela autora partiu da conceituação do que é uma Universidade Aberta e dos modelos de Universidades Abertas existentes no mundo.

A revisão bibliográfica apresentada revela um percurso heterogêneo e controvertido entre os diferentes pontos de vistas e coloca em relevo o que já foi produzido sobre a problemática em questão. Neste sentido, é possível sintetizar 02 (duas) perspectivas de análises. A primeira é concernente aos estudos que evidenciam conhecimentos pseudoconcretos e comprometidos com a visão aparente da problemática em questão (CAMARGO, 1974; SILVA 1979; POPPOVIC, 1996; NEVES; 1996). Dentro desta perspectiva, tem-se ainda outra linha de análise – uma crítica da problemática, para avançar em relação à correção, de modo a promover ajustes de rota.

A natureza de tais ajustes varia ao longo do percurso temporal analisado e de acordo com o *locus* do enunciador. De um lado, têm-se os trabalhos de Dias (1976), Escotet (1979), Neto (1989), Guimarães (1996), Niskier (1996), Garcia (1997), Belloni (2002), Pinto (1997), Cruz (2007) e Furlan (2010). De outro, tem-se os estudos de Oliveira (1979; 1985; 1988) e Litto (2003).

A segunda perspectiva trata da problemática a partir de uma ótica crítica transformadora, que revela intencionalidades ocultas, tanto no que diz respeito à configuração de uma política nacional de EaD (GARCIA, 1997; PRETTO, 1997; LIMA, 2007), quanto no desenho e na implantação do projeto UAB (ANDES/SN, 2007; SEGENREICH, 2009; DOURADO, 2008; FREITAS, 2007; BARRETO; LEHER, 2008; GIOLO, 2010; PEREIRA; PEIXOTO, 2010; SILVA, 2011).

À medida que o presente estudo considera a ideia de Universidade Aberta desde sua gênese, bem como sua institucionalização como política pública, realiza-se um esforço de apanhar em seu desenvolvimento histórico, contradições, permanências e rupturas, colocando em relevo uma visão histórica do processo, que ainda não tinha sido considerada.

Por fim, vale recordar Kuenzer (2011), ao preconizar que o método de investigação é único em cada pesquisa e exige constantes idas e vindas.

1.4 Procedimentos metodológicos

Para se chegar ao concreto do objeto e responder ao problema de pesquisa aqui empreendido, a reconstrução do movimento do objeto através das fontes foi um caminho necessário e inevitável. As ferramentas da oficina de trabalho, conforme Duby (1993), incluiu a análise documental em fontes primárias e secundárias. Aqui se entende, tal como Cardoso (1981), que fontes primárias são aquelas que decorrem diretamente do tema estudado, ou seja, trazem informações originais e são tratadas diretamente por quem investiga. Neste sentido, consideraram-se como fontes primárias: os relatórios gerados pelos GTs para o estudo da Universidade Aberta; os relatórios produzidos pelos órgãos ministeriais, versando sobre a Universidade Aberta – manuscritos e impressos; os Projetos de Lei (PLs), com suas peças integrantes; cartas manuscritas e impressas;

documentos de arquivo pessoal; comunicações internas entre os órgãos; e, entrevistas realizadas⁴³.

Por outro lado, também como Cardoso (1981), a presente pesquisa atentou-se ao fato de que as fontes primárias, quando perdidas, fazem das fontes secundárias aquelas mais próximas. Assim, consideraram-se os artigos de jornais escritos e publicados nas décadas de 1970 e 1980 como fontes primárias.

Sobre as fontes secundárias, são aquelas que trazem estudos sobre o tema, como, por exemplo, as revisões teóricas, ou indicam caminhos para se alcançar determinados documentos, tais como: catálogos das bibliotecas e dos arquivos, anuários, repertórios bibliográficos e outros (CARDOSO, 1981).

A distinção entre fontes primárias e secundárias tem caráter epistemológico e metodológico, pois indicam que as primárias formam a base principal da pesquisa e podem trazer novos conhecimentos ao campo em análise (CARDOSO, 1981). Neste sentido,

[...] de certa forma acontece com a fonte histórica algo semelhante ao uso da fonte de água pelo homem. Na natureza, algumas vezes os veios de água afloram e tornam-se facilmente acessíveis [...]. Na maioria das vezes, porém a água (ou outro recurso) só se torna acessível depois de intensas buscas, perfuração no solo, construção de reservatórios e outras medidas que possibilitem ao precioso líquido jorrar pela bica, pela fonte, resultante do trabalho e da ação do homem [...] (LOMBARDI, 2004, p. 155).

A metáfora aludida exemplifica a dificuldade vivenciada pela pesquisadora quando do levantamento das fontes, sobretudo, do levantamento daquelas relativas às décadas de 1970 e 1980, tempos nem tão distantes historicamente, mas bastante esquecido nas memórias dos sujeitos. O caminho encontrado para vencer esta ‘primeira’ barreira foi a realização de um exaustivo levantamento nos periódicos *Jornal do Brasil* e *Folha de S. Paulo*⁴⁴, entre os anos de 1970 e 2006. Assim, fez-se uso dos descritores “Universidade

⁴³ Os documentos descritos compõem o *corpus* documental da tese e seus resultados diluídos ao longo dos capítulos.

⁴⁴ O periódico *Jornal do Brasil* está disponível *online* na hemeroteca da Biblioteca Nacional. O periódico *Folha de S. Paulo* disponibiliza o acervo *online* apenas para degustação, ou seja, o pesquisador pode passear livremente pelo *site*, desde que seja apenas no primeiro acesso. Para acompanhar as notícias sobre a Universidade Aberta no período indicado, fez-se o acesso ao *site* do *Folha de S. Paulo* por meio de 05 (cinco) computadores diferenciados. A pesquisadora tentou empreender a pesquisa no jornal *O Globo*, e como não encontrou o acervo disponível online entrou em contato com o jornal por meio do correio eletrônico. Obtive como resposta que o acervo do *Jornal do Globo* e do *Extra* encontram-se digitalizado a partir do ano de 1999 e disponível para pesquisa presencial. Para os anos anteriores a 1999 sugerem a

Aberta” e “Universidade Aberta do Brasil”. Para as décadas de 1970 e 1980, foi possível a obtenção do retorno significativo de notícias referentes ao objeto, conforme mencionado anteriormente. Após a leitura e a sistematização das notícias, perceberam-se os principais núcleos temáticos enleados ao objeto. Os núcleos temáticos foram classificados por periódicos, verificando-se quais eram as questões mais enfatizadas e que obtiveram maior número de ocorrência no período em questão. Por fim, foram confeccionados tabelas e gráficos, os quais condensam e põem em relevo as informações fornecidas pelas análises.

1.4.1 A Universidade Aberta na Folha de S. Paulo (1970-1979)

Para o período de 1970 a 1979, foram obtidas (e visualizadas) 86 ocorrências, contendo 35 publicações de interesse, conforme o Quadro 8, expresso a seguir.

Quadro 8: Universidade Aberta no *Folha de S. Paulo* (1970-1979).

Nº	Mês/ano	Título da Matéria
1	Abr./1970	“Inglaterra constrói para o ano 2.000”
2	Set./1970	“Universidade Aberta”: Nova experiência educacional
3	Jun./1971	“CFE: plano setorial de educação”
4	Ago./1972	“Sucupira quer trazer ideia da Inglaterra”
5	Ago./1972	Diretrizes do Prontel até o fim deste ano”
6	Out./1972	“Universidade Aberta em Relatório do MEC”
7	Nov./1972	“Universidade Aberta está na pauta do DEC”
8	Dez./1972	“Obstáculos a uma universidade aberta”
9	Jan./1973	“Passarinho examina Universidade Aberta”
10	Fev. /1973	“Universidade Aberta forma primeira turma”
11	Dez./1973	“Universidade Aberta funcionará em maio”
12	Jan./1974	“como está a Universidade Aberta”
13	Fev./1974	“Universidade Aberta teria problemas”
14	Mar./1974	“Universidade Aberta atrai mais alunos”
15	Mar./1974	“Grupo do MEC programa nova universidade”
16	Mar./1974	“Universidade aberta começa em 2 Estados”
17	Mar./1974	“Formas supletivas”
18	Abr./1974	“A universidade aberta ainda não funciona”
19	Abr./1974	“A Universidade aberta supera o ceticismo”
20	Abr./1974	“Estrutura resguarda sua especificidade”
21	Abr./1974	“Também na U. Aberta há seleção e taxa”
22	Jul./1974	“Universidade Aberta recebe apoio do MEC”
23	Ago./1974	“No 2º. Grau a maior carência de professores”
24	Set./1974	“Universidade Aberta tem projeto”

pesquisa nos microfilmes presencialmente e afirmam que não existe a possibilidade de pesquisa por assunto. Fui informada ainda que a pesquisa no microfilme por hora custa R\$ 50,00 e que cada cópia do microfilme custa R\$ 5,00. Tais informações inviabilizaram a pesquisa no Jornal O Globo.

25	Set./1974	“Universidade Aberta” não sai logo
26	Out./1974	“membro do CFE julga viável a U. Aberta”
27	Nov./1974	“Universidade aberta oferece sua técnica
28	Dez./1974	“Normas do CFE podem atingir “Cursinhos”
29	Dez./1974	“MEC habilita vários leigos”
30	Fev./1975	“Universidade Aberta já formou 10 mil”
31	Mar./1975	“Universidade Aberta diploma 5.400 alunos”
32	Mar./1976	“U. Aberta ainda só estudos”
33	Mar./1976	“SBPC já prepara reunião”
34	Abril/1976	“Cursos livres terão de esclarecer aluno”
35	Jun./1976	“Sai regulamentação para cursos livres”

Organização: Da autora.

As 35 notícias foram analisadas e sintetizadas. Em algumas notícias, foi possível encontrar menções a diferentes temas, o que explica um maior número de ocorrências temáticas do que o número de publicações. Para facilitar a apresentação dos dados, fez-se uso de uma referência para os temas à medida da percepção da repetição dos temas em períodos históricos diferentes. Para tanto, denominou-se T1 o primeiro tema que apareceu nas notícias, T2 o segundo e, assim, sucessivamente. Na apresentação do gráfico, optou-se por colocar apenas as referências temáticas T1, T2, T3 etc., uma vez que seus respectivos títulos encontram-se explícitos nas tabelas concernentes. Aplicou-se tal critério também para a década de 1980.

Para o período 1970-1979, foram observados 13 temas com as ocorrências⁴⁵ e porcentagens apresentadas na Tabela 2, a seguir.

⁴⁵ Chamamos de ocorrência a repetição da unidade temática em cada matéria analisada.

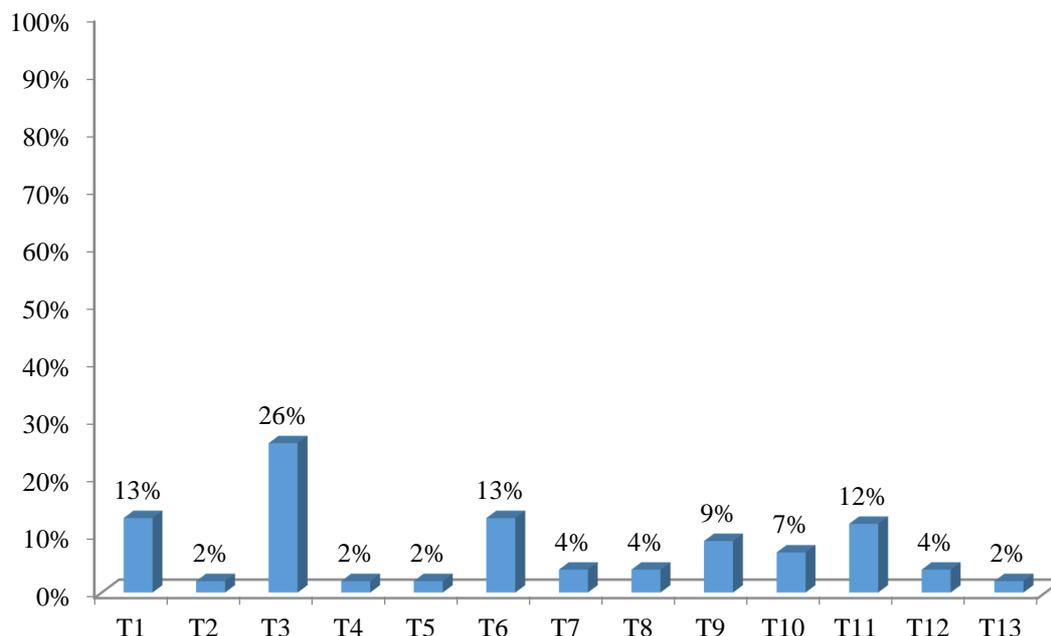
Tabela 2: Ocorrência e porcentagem de temas – *Folha de S. Paulo* (1970-1979).

Ref. ⁴⁶	Temas	Ocorrências	Porcentagem ⁴⁷ %
T1	Universidade Aberta da Inglaterra	7	13 %
T2	Plano setorial inclui a Universidade Aberta	1	2 %
T3	Discussão e estudos para implantação da UA no Brasil	14	26 %
T4	Universidade aberta e educação permanente	1	2 %
T5	Resultados de estudos para implantação da UA no Brasil	1	2 %
T6	UA do Brasil e ensino supletivo	7	13 %
T7	Dificuldades na implantação da UA no Brasil	2	4 %
T8	Previsão para implantação da UA no Brasil	2	4%
T9	Cursos livres não são universidades abertas	5	9%
T10	UA do Brasil e formação de professores	4	7%
T11	Crença na UA para a formação de professores leigos	6	12%
T12	Descrença na UA para formação de professores leigos	2	4%
T13	Outros projetos mais importantes do que a UA	1	2%
Total:		54	100%

Organização: Da autora.

⁴⁶ Ref. Significa referência temática.

⁴⁷ Os números das porcentagens foram arredondados para facilitar a visualização.

Gráfico 1: Porcentagem/ocorrência temas – *Folha de S. Paulo* (1970-1979).

Organização: Da autora.

Observou-se que no periódico *Folha de S. Paulo*, para os anos de 1970 a 1979, o tema que obteve o maior número de ocorrências foi “estudos e discussões para a implantação da Universidade Aberta no Brasil”. Os temas mais comentados, em segundo lugar, foram a relação estabelecida entre “Universidade Aberta e ensino supletivo” e “Universidade Aberta da Inglaterra”. O terceiro tema com o maior número de ocorrências foi a “crença na Universidade Aberta, como estratégia para a formação de adultos em nível superior”. A menção à Universidade Aberta e à formação de professores leigos também aparece no contexto da década em questão; todavia, a relação “Universidade Aberta e ensino supletivo” foi a ocorrência que se deu com maior ênfase.

1.4.2 A Universidade Aberta no *Jornal do Brasil* (1970-1979)

No periódico *Jornal do Brasil*, obtiveram-se 122 ocorrências. Para os anos de 1975, 1976 e 1977, não se logrou a identificação de notícias relacionadas à Universidade Aberta. Após a leitura das matérias, foi possível identificar que 56 notícias se relacionavam ao tema em análise.

Quadro 9: A Universidade Aberta no *Jornal do Brasil* (1970-1979).

Nº	Mês/Ano	Título da Matéria
1.	Jun./1970	“Universidade aberta é sucesso”
2.	Mar./1971	“Universidade pelo correio”
3.	Set./1971	“Universidade aberta entra em estudos”
4.	Jul./1972	“Open Universty”
5.	Ago./1972	“Sucupira entrega relatório sobre a universidade aberta”
6.	Ago./1972	“Ministro da educação diz que o governo quer livro como indústria de base”
7.	Set./1972	“Sucupira apresenta parecer sobre a Universidade Aberta”
8.	Set./1972	“Peter Edward Russel”
9.	Jan./1973	“Universidade aberta já deu 867 diplomas”
10.	Jan./1973	“Lance-livre: o professor Newton Sucupira entrega ao Ministro da Educação parecer favorável a introdução da Universidade Aberta do Brasil”
11.	Fev./1973	“A Universidade aberta: um desafio ao inconformismo”
12.	Mar./1972	“Educadores louvam projeto brasileiro de satélite para TV com finalidade educativa”
13.	Mar./1973	“Passarinho pede ajuda da Escola de Propaganda para a campanha contra tóxicos”
14.	Mar./1973	“Educação”
15.	Abr./1973	“Passarinho com forte gripe não abre curso sobre Brasil em Fórum da UFRJ”
16.	Abr./1973	“Qualidade do Ensino”
17.	Abr./1973	“Gurgulino diz que aumento do número de professores não acompanha o de alunos”
18.	Maió/1973	“M. Gerais tem novo secretário”
19.	Maió/1973	“Universidade Aberta”
20.	Maió/1973	“Passarinho afirma em Minas que universidade aberta do Brasil será muito rígida”
21.	Maió/1973	“Passarinho acerta ainda esta semana empréstimo de 50 milhões de dólares”
22.	Jun./1973	“Lance-livre: hoje instala-se Grupo de Trabalho para estudar a implantação da Universidade Aberta do Brasil”
23.	Jun./1973	“Universidade aberta deverá exigir dos candidatos conclusão do segundo grau”
24.	Jun./1973	“Universidade a idéia em aberto”
25.	Jun./1973	“Universidade Aberta”
26.	Jun./1973	“Grupo vê universidade aberta”
27.	Set./1973	“Universidade aberta será mesmo criada”
28.	Out./1973	“Ministro expõe na Câmara a atual política educacional”
29.	Nov./1973	“Encontro no Sul recomenda às universidades estudo da utilização do rádio e da TV”
30.	Nov./1973	“Lance-livre: depois de amanhã quinta reunião do Grupo de Trabalho da Universidade Aberta do Brasil”
31.	Nov./1973	“Lance-livre: o primeiro curso a ser ministrado pela Universidade aberta do MEC será destinada a professores leigos”
32.	Dez./1973	“MEC testa Universidade aberta”
33.	Jan./1974	“Universidade Aberta: a longa experiência australiana”
34.	Jan./1974	“Universidade Aberta”
35.	Fev./1974	“Universidade Aberta”
36.	Mar./1974	“Renovação cultural”
37.	Abr./1974	“Lance-livre: o ministro Nei Braga não acredita que seja possível, no seu primeiro ano no MEC, adotar no país o sistema da Universidade Aberta”
38.	Abr./1974	“Universidade Aberta começa em 1975”

39	Maio/1974	“Nei Braga recomenda que formação de professores deve ganhar prioridade”
40	Maio/1974	“Ministro quer utilizar tempo ocioso das TVs para aula de vestibular”
41	Set./1974	“Universidade Aberta terá modelo breve”
42	Jul./1978	“Assembléia do ICET é encerrada”
43	Jan./1979	“ <i>Open University</i> fará seu material didático na UnB”
44	Fev./1979	“Reitor da UnB fala de ensino”
45	Fev./1979	“Reitor mostra programa de Universidade aberta a empresários da Firjan”
46	Fev./1979	“Pés no chão”
47	Fev. 1979	“UnB conclui estudos para a adoção do sistema “ <i>Open University</i> ” no país”
48	Fev./1979	“Mobral inglês”
49	Mar./1979	“Universidade Aberta”
50	Mar./1979	“Ministro é contra a “ <i>Open University</i> ”
51	Mar./1979	“Lance-livre: Em abril, a Universidade de Brasília promove um seminário sobre Universidade Aberta
52	Mar./1979	“Saudade dos bacharéis”
53	Abr./1979	“Ministro é favorável à “Open”
54	Abr./1979	“Lance-livre: A secretaria do Estado esta disposta a utilizar o sistema da Universidade Aberta”
55	Ago./1979	“Reitor da UnB defende método da Universidade Aberta adaptado ao país”

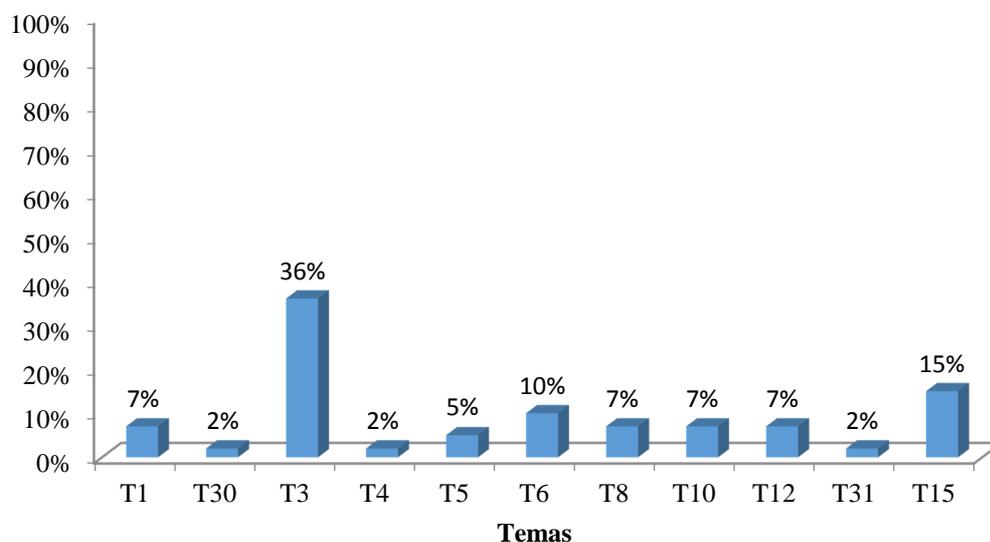
Organização: Da autora.

Após a leitura analítica das matérias, têm-se na Tabela 3, a seguir, os temas em destaque. As referências criadas para os temas são para facilitar a exposição dos dados nos gráficos e, neste sentido, não obedecem ao critério de ordem crescente. Muitos temas repetiam-se ao longo do tempo histórico e alguns outros eram mencionados apenas uma vez. Assim, as referências dos títulos aparecem como T1, T30, T 3 etc.

Tabela 3: Ocorrência e porcentagem de temas – *Jornal do Brasil* (1970-1979).

Ref.	Temas	Ocorrências	Porcentagem %
T1	Universidade Aberta da Inglaterra	4	7%
T30	Universidade Aberta Australiana	1	2%
T3	Discussão e Estudos para implantação da UA no Brasil	23	36%
T4	Universidade Aberta e educação permanente	1	2%
T5	Resultados de estudos para implantação da UA no Brasil	3	5%
T6	UA do Brasil e ensino supletivo	6	10%
T8	Previsão para implantação da UA no Brasil	4	7%
T10	UA do Brasil e formação de professores leigos	4	7%
T12	Descrença na UA para formação de professores leigos	4	7%
T31	UA e massificação	1	2%
T15	UA e UnB	9	15%
Total		60	100%

Organização: Da autora.

Gráfico 2: Porcentagem /ocorrência temas – *Jornal do Brasil* (1970-1979).

Organização: Andréia Mello Lacé, 2013.

No periódico *Jornal do Brasil*, para o período de 1970-1979, foi possível observar a presença de 11 temas, sendo que muitos destes apareceram também no periódico *Folha de S. Paulo*. Assim como neste último, o tema de maior incidência foi o T3: “os estudos e discussões para a implantação da Universidade Aberta no Brasil”, com 36% das ocorrências no *Jornal do Brasil*, e 26% na *Folha de S. Paulo*, o que indica relevância social da temática, pois todas as notícias analisadas apontam para as inúmeras reuniões de estudos realizadas pelos GTs constituídos de 1972-1974 e apresentam, de forma sistemática, os resultados destas reuniões.

Por meio da análise das notícias, perceberam-se as diferentes ênfases dadas pelo Estado ao longo do período da ditadura para justificar a implantação ou a não implantação da Universidade Aberta no Brasil. Neste sentido, destacam-se como núcleos temáticos a relação entre T6: “ensino supletivo e Universidade Aberta”, com 10% e 13% nos *Jornais do Brasil* e no *Folha de S. Paulo*, respectivamente, e T10: “formação de professores leigos e universidade aberta”. Certo, porém, é que T10 contém T11: “crença na Universidade Aberta para formar professores leigos”, e T12: “Descrença na Universidade Aberta para formar professores”. Todavia, optou-se por desmembrá-los em temas separados para vislumbrar os posicionamentos dos participantes envolvidos nas discussões e estudos para a implantação da Universidade Aberta. Assim, T10: “formação de professores leigos e

Universidade Aberta” refere-se a todas as matérias publicadas informando apenas que a possível “clientela” da Universidade Aberta brasileira seriam os professores leigos. Considerando, portanto, a junção dos temas (T10, T11 e T2) no *Jornal do Brasil* e no *Folha de S. Paulo*, tem-se, respectivamente, 14% e 23%.

Outro tema considerado na pesquisa foi o T15: “UnB e Universidade Aberta”, com 15% das ocorrências, evidenciando que para o referido período, os estudos e as discussões giraram fortemente em torno de T6, T10, T11, T12 e T15.

Todas as notícias explicitavam os passos dados pelos governos e ou pelo reitor, no caso da UnB. Identificou-se ainda que entre os anos 1972 e 1974, a temática da UAB esteve presente com maior ênfase no governo brasileiro. A partir de 1974, a tônica da discussão sobre a Universidade Aberta foi diluída em torno da formação de professores leigos e da opção explícita do governo em continuar com o projeto Logos. Considerando ainda o movimento aparente da ideia, a partir do ano de 1979, a discussão em torno da Universidade Aberta é retomada devido à experiência iniciada pela UnB.

1.4.3 A Universidade Aberta no *Folha de S. Paulo* e no *Jornal do Brasil* – 1980-1989.

Para o período 1980-1989, obtiveram-se 48 ocorrências no *Folha de S. Paulo*, entre as quais, deste quantitativo, apenas 04 (quatro) ocorrências interessaram à pesquisa, pois as demais se referiam à propaganda de cursos da Universidade Aberta da Inglaterra. No periódico *Jornal do Brasil*, foram obtidas 60 ocorrências e, pelas mesmas razões, apenas 09 (nove) ocorrências interessaram à pesquisa.

Quadro 10: A Universidade Aberta no *Folha de S. Paulo* (1980-1989).

Nº.	Mês/Ano	Título da Matéria
1	Mar./1982	“Cidade mostra interesse por método inglês”
2	Mai/1982	“UnB vai lançar a “universidade aberta” no país”
3	Jul./1985	“Prossegue a discussão sobre ensino superior a distância”
4	Mar./1988	“CFE estuda criação da Universidade Aberta”

Organização: Da autora.

Quadro 11: A Universidade Aberta no *Jornal do Brasil* (1980-1989).

Nº.	Mês/Ano	Título da Matéria
1	Jan./1980	“Temas em Revista”
2	Abr./1980	“Supletivo de 1º. Grau tem projeto”
3	Mar./1982	“Lance-Livre: O Reitor da Universidade de Brasília proferiu conferência em Washington”
4	Abr./1983	“TV Globo disputa em gabinetes teleducação com TVE”

5	Abr./1983	“Reitor da UnB defende acordo com a TV Globo”
6	Mai/1985	“Americano sugere uso do modelo inglês de TV Educativa no Brasil”
7	Jun./1985	“Sarney vai testar merenda e assinar decreto no MEC”
8	Out./1988	“Lance-Livre: O professor Arnaldo Niskier foi nomeado coordenador da implantação da Universidade aberta”
9	Nov./1988	“Debates”

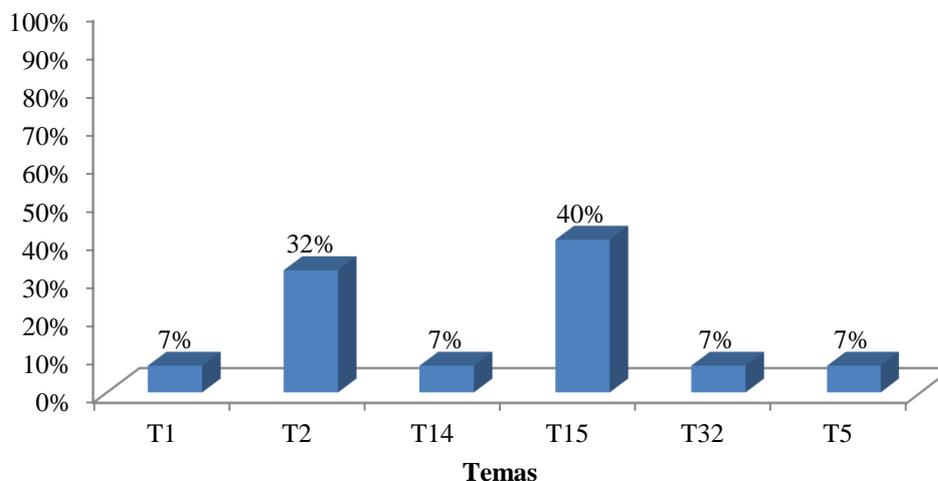
Organização: Da autora.

Tabela 4: Ocorrência e porcentagem de temas – *Folha de S. Paulo e Jornal do Brasil* (1980-1989).

Nº.	Temas	Ocorrências	Porcentagem %
T1	Universidade Aberta da Inglaterra	1	7%
T2	Discussão e estudos para implantação da UA	5	32%
T14	Associação de docentes vê UA como paliativo	1	7%
T15	UA e UnB	6	40%
T32	Decreto criação UA no Brasil	1	7%
T5	Resultados de estudos para implantação da UA no Brasil	1	7%
Total:		15	100%

Organização: Da autora.

Gráfico 3: Porcentagem/ocorrência temas – *Folha de S. Paulo* e *Jornal do Brasil* (1980/1989).



Organização: Da autora.

No período de 1980-1989, a ênfase das notícias deu-se em torno de T15: “universidade aberta e UnB”, com 40% das ocorrências em ambos os periódicos. Tal aspecto evidencia uma linha de continuidade com o quadro traçado para os fins da década de 1979, que se prolongou até o início da década de 1980. Por outro lado, T2: “Discussão e estudos para a implantação da UA”, reaparece com 32% das ocorrências, somados os dois periódicos analisados.

A pesquisa documental revela que exatamente no ano de 1986, se reinicia um movimento do Conselho Federal de Educação (CFE), no sentido de retomar os estudos para a implantação da Universidade Aberta. A partir desta iniciativa, são designados novos GTs no campo do Estado. Neste percurso, tendo à frente do MEC o Deputado Federal Carlos Sant`Anna, tem-se o primeiro projeto que cria a Universidade Aberta no âmbito do Poder Executivo.

Se a motivação inicial do GT constituído no CFE era o estudo das virtualidades da educação superior para uma possível implantação da Universidade Aberta no Brasil, foi possível observar, contudo, que, paralelamente àquela ação, deu-se também um redirecionamento na tônica das discussões, cuja categoria central passou a ser a necessidade de se instituir uma política nacional de educação aberta e a distância.

A análise das notícias auxiliou na elaboração de uma lista de outras fontes primárias por década, as quais era preciso considerar na presente investigação. A partir daí, elaborou-se um quadro com 02 (duas) colunas, nomeando as fontes e indicando suas possíveis localizações. A organização da lista apresentada no Quadro 12, a seguir, partiu das notícias de jornais, sendo enriquecida à medida que a pesquisa avançava em direção ao acesso das fontes, pois, via de regra, a cada novo documento encontrado, novas pistas iam sendo oferecidas, sobretudo, a partir das referências utilizadas pelos autores que produziram análises sobre a UAB nas décadas de 1970 e 1980.

Além disso, os textos de algumas Portarias remetiam para relatórios que deveriam ser produzidos ou que foram produzidos. Neste sentido, mapearam-se, por meio do *Diário Oficial da União* (DOU), as Portarias que criavam GTs para o estudo da implantação da UAB desde a década de 1970 até o primeiro governo Luís Inácio Lula da Silva.

Neste primeiro momento da pesquisa, já se tinha uma preocupação sistematizada com a organização dos tipos de documentos. Tal passo se deu juntamente com a constituição do *corpus* documental, ou seja, do conjunto heterogêneo de fontes que compuseram a base primeira do estudo.

Quadro 12: Fontes primárias (1970).

Fontes primárias	Localização
Relatório do Professor Luis Vitor D`Arinos vinculado ao antigo Departamento de Ensino Supletivo (DESU/MEC)	Possivelmente no arquivo da EBC (Empresa Brasileira de Comunicações)
Relatório sobre a Universidade Aberta elaborado por Newton Sucupira	Publicado na REBEP, em 1973
Ata da Comissão de Educação do dia 26/08 em que participou o Ministro da Educação Jarbas Passarinho	Arquivo do Câmara Federal
Primeiro Plano Setorial da Educação	Biblioteca da UnB
Orçamento de 1975	Arquivo do Senado
Ata da reunião de, 13 de junho de 1973 do antigo Conselho Federal de Educação	Possivelmente no Arquivo do Conselho Nacional de Educação
Portaria nomeando a primeira Comissão para estudar a experiência da Universidade Aberta e propor algo semelhante em nosso país, início de março de 1973	Diário Oficial da União
Portaria nomeando o segundo grupo de trabalho constituído para indicar as bases de funcionamento	Diário Oficial da União
Projeto Logos II	Biblioteca da UnB

Organização: Da autora.

Este trabalho inicial foi de suma importância, porque ofertou uma rota para que “os veios de água aflorassem”. Porém, dos documentos listados, 02 (dois)⁴⁸ não foram localizados, sendo que um dos quais julgou-se essencial para a pesquisa por ser tratar do relatório produzido no âmbito do Estado pelo primeiro GT constituído. Neste sentido, tentou-se burlar esta barreira de ausência por meio de uma garimpagem nos periódicos em circulação, desde a década de 1970. Os periódicos considerados foram: *Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos* (RBEP), *Educação & Sociedade*, *Revista Brasileira de Teleducação*, redesignada posteriormente por *Revista Brasileira de Tecnologia Educacional*⁴⁹.

Na *Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos*, encontrou-se o *Relatório sobre a Universidade Aberta*, elaborado por Newton Sucupira, em 1972, e publicado na RBEP em 1973. Foi, todavia, na *Revista de Teleducação*, que foi possível encontrar os artigos que circularam na época. Os artigos publicados na referida revista forneceram algumas chaves interpretativas e, ao mesmo tempo, supriram algumas informações que não puderam ser encontradas em fontes originárias. Inclusive foi encontrado um texto de autoria do professor Luis Vitor D`Arinos (1979), um dos integrantes do primeiro grupo de trabalho constituído no Estado brasileiro para se estudar a implantação da UAB.

Os resultados da referida análise compõem o item da Revisão Teórica da presente pesquisa e lançam luz sobre os principais temas discutidos em torno do objeto bem como sobre seus autores, evidenciando a quem interessava aquela temática.

Para a década de 1980, todas as fontes listadas previamente foram localizadas e novas outras foram incluídas, à medida que alguns espaços de pesquisa foram finalmente localizados, como, por exemplo, o Arquivo Histórico do INEP⁵⁰ – um verdadeiro achado, tanto do ponto de vista de sua localização espacial quanto do ponto de vista da riqueza do acervo para os pesquisadores interessados na história das políticas públicas. Além do Arquivo Histórico do INEP, o setor de periódicos da Biblioteca Central (BCE) da UnB foi de suma importância, pois dispõe de volumes completos de periódicos especializados

⁴⁸ O relatório do Professor Luiz Vitor D`Arinos e a ata da Reunião do Conselho Federal de Educação de 13 de junho de 1973. A pesar das tentativas realizadas pela pesquisadora seja em visitas presenciais a Sede do CNE, seja por meio de solicitação por meio da Lei de Acesso a Informação, nenhum dos dois documentos foram localizados.

⁴⁹ A pesquisa foi realizada nos periódicos impressos da Biblioteca da Universidade de Brasília setor de periódicos e obras raras.

⁵⁰ Encontrar este arquivo foi uma verdadeira peregrinação, pois o mesmo estava na Garagem do MEC, abaixo do Anexo I do Ministério da Educação em Brasília/DF. Em meados de junho de 2013, o Arquivo Histórica do MEC foi levado para a nova sede do INEP, localizada no Sudoeste/Brasília.

na área da Educação. Não foi possível o acesso ao Arquivo do Conselho Nacional de Educação (CNE) porque a pessoa responsável estava de licença, sem prazo para retornar, mas, por outro lado, conseguiu-se uma publicação do referido Conselho⁵¹, que contém uma série de documentos relevantes para a compreensão do período.

Em síntese, confeccionou-se o Quadro 13, a seguir, para a década de 1980.

Quadro 13: Fontes primárias (1980).

Fontes	Localização
Indicação do Conselho Federal de Educação N ^o . 18/1986	Publicação do Conselho Nacional de Educação
Portaria de nomeação da Comissão criada para se estudar a possibilidade da implantação da Universidade Aberta	Publicação impressa do Conselho Nacional de Educação
Relatório da Comissão	Publicação Impressa do Conselho Nacional de Educação e
Portaria 511 de 1988 criando o quarto grupo de trabalho	Diário Oficial da União
Relatório: “por uma política Nacional de Educação a Distância”	Arquivo Histórico do Inep
Portaria 117, de 13 de março de 1989	Diário Oficial da União
Projeto de Lei Complementar 4.592/1990 que dispõe sobre a criação da Universidade Aberta	Arquivo da Câmara Federal
Dossiê sobre educação a distância elaborado pelo Inep/MEC	Arquivo Histórico do MEC

Organização: Da autora.

Todas as fontes foram previamente listadas, à medida que se avançava na leitura e na análise. Outras fontes foram utilizadas a fim de se estabelecerem as mediações que se fizeram necessárias. Tal fato se deu para as 04 (quatro) décadas pesquisadas, e as respectivas fontes encontram-se referendadas ao longo dos capítulos.

Para a década de 1990 até o final do primeiro mandato de Luís Inácio Lula da Silva (2003-2007), as buscas realizadas nos jornais não foram tão exitosas, pois o número de matérias relativas ao tema foi reduzido e, em sua maioria, foi pouco expressivo do ponto de vista do seu conteúdo. Neste sentido, resolveu-se não incluí-las na construção dos capítulos, ainda que se tenha utilizado uma ou outra referência⁵². Por outro lado, como são períodos mais próximos ao tempo presente e já se tinha a experiência acumulada das

⁵¹ A funcionária do Conselho Nacional de Educação (CNE), Vitória Dione Carvalho Pereira, prestou honrosa contribuição para este trabalho.

⁵² Como a entrevista dada pelo então Ministro da Educação Murilo Hingel, ao periódico *Jornal do Brasil*, em 1993.

pesquisas realizadas para as décadas anteriores, localizaram-se as fontes primárias de forma menos demorada.

Importa notar que, para a década de 1990, os documentos produzidos transitaram pelo âmbito da regulamentação da EaD. De forma bem resumida, neste momento, entra em cena, no discurso oficial, a importância de se difundir uma cultura de EaD no Brasil e de regulamentá-la. Tal processo foi eivado de contradições e conjugado com o que preconizava a nova ordem mundial para as reformas necessárias em direção ao neoliberalismo.

É preciso mencionar que, para a década de 1990, o arquivo pessoal de Darcy Ribeiro, alocado no Memorial Darcy Ribeiro⁵³, constitui-se em material relevante e trouxe inesperada surpresa para a pesquisadora, pois tencionava-se descortinar alguns conflitos referentes ao processo de tramitação da LDB sobre a EaD. Descobriu-se, todavia, a forte atuação de Darcy Ribeiro, nos últimos anos de sua vida, para a criação da UAB, vinculada à sua Fundação de Direito Privado e articulada com verbas públicas. A pesquisa trouxe à tona este caminho, pois, em certo sentido, ele será retomado no governo Luís Inácio Lula da Silva.

A pesquisa *online* atravessou todos os períodos da pesquisa aqui empreendida. Contudo, se para as décadas de 1970 e 1980, os jornais foram de preciosa colaboração, a partir da década de 1990, encontrou-se na rede mundial de computadores um volume significativo de documentos produzidos pelo Estado em torno do objeto de interesse ou tangenciando-o. Aplicou-se, obviamente, um filtro e subdividimos as fontes utilizadas em dois quadros: o primeiro para a década de 1990 até o final do governo Fernando Henrique Cardoso, e o segundo, cobrindo o primeiro mandato de Luís Inácio Lula da Silva (2003-2007).

Neste sentido, fez-se uso seguintes fontes, conforme expresso no Quadro 14, a seguir:

Quadro 14: Fontes primárias (1990-2002).

Fontes	Localização
Relatório Sistema Nacional de Educação a Distância. Subsídios	CIBEC/Inep
Portaria 1.702-A de 1994	Diário Oficial da União
Decreto n. 1.617, de maio de 1996	Diário Oficial da União
Portaria que cria Comissão especial junto a SEED/MEC	Diário Oficial da União

⁵³ O Memorial Darcy Ribeiro encontra-se no *campus* da UnB, em Brasília, Distrito Federal.

Portaria, n. 467 de 1997	Diário Oficial da União
Projeto de Lei 1.258/88 e n. 101/93 Senado Federal	Arquivo do Senado Federal
Dossiê Lei de Diretrizes e Bases da Educação	Memorial Darcy Ribeiro
Dossiê Universidade Aberta do Brasil	Memorial Darcy Ribeiro
Projeto de Lei n. 4.155 de 1998	Diário Oficial
Projeto de Lei 4.173 de 1998	Diário Oficial
Portaria n. 335, de 6 de fevereiro	Diário Oficial
Relatório da Comissão de EAD – 2002	Disponível na internet

Organização: Da autora.

Quadro 15: Fontes primárias (2003-2006).

Projeto que cria o Instituto Nacional Darcy Ribeiro _ INEAD	Arquivo do Senador Cristovam Buarque
Proposta de regulamentação do Artigo 80 da LBD	Arquivo do Senador Cristovam Buarque
Documento produzido pelo Grupo de Trabalho Interministerial: “bases para o enfrentamento da crise emergencial das universidades federais e roteiro para a reforma universitária brasileira”	Disponível na <i>internet</i>
Portaria que instituiu Grupo de Trabalho sobre Educação a Distância (GTEAD)	Diário Oficial
Portaria que instituiu Grupo de Trabalho de Educação a Distância para Educação superior (GTEADES)	Diário Oficial
Relatório: “Ações Estratégicas em educação a distância em âmbito nacional”	Disponível na <i>internet</i>
Fórum das estatais pela Educação – Diálogo para a Cidadania e inclusão	Disponível na <i>internet</i>
Projeto Universidade Aberta do Brasil	Disponível na <i>internet</i>
Criação das bases de uma futura Universidade do Brasil	Disponível na <i>internet</i>
Estado da arte em EaD: realidades e perspectivas	Disponível na <i>internet</i>
O impacto da Universidade Aberta do Brasil nas demais instituições de ensino superior	Disponível na <i>internet</i>
Acordo de Cooperação entre o MEC e o Banco do Brasil assinado no Fórum das Estatais	Arquivo pessoal
Nota do Departamento Interno Pessoal (DIPES) – 2006/1242 – Banco do Brasil	Arquivo pessoal
Nota DIPES – 2006/00511 – Banco do Brasil	Arquivo pessoal
Termo de Renovação do Convênio para a contratação de especialistas – Sistema Universidade Aberta do Brasil	Arquivo pessoal

Acordo de Cooperação Técnica que celebram o Banco do Brasil e a Universidade a fim de implementar programa experimental de Educação a Distância	Arquivo pessoal
Carta Convite direcionada ao Reitor da Universidade do Estado da Bahia com vistas a solicitar apoio para montar um polo presencial no Estado do Sergipe	Arquivo pessoal
Termo do Convênio objetivando a contratação de especialistas para a avaliação das propostas para a implantação do Sistema Universidade Aberta do Brasil	Arquivo pessoal
Correspondência: processo seletivo para o curso piloto de Administração a distância, em parceria com o Banco do Brasil	Arquivo pessoal
Informações sobre o curso-piloto de Administração a distância no âmbito do Projeto Universidade Aberta do Brasil	Arquivo pessoal
Plano de Trabalho para a comissão de seleção dos projetos para integrar o Sistema Universidade Aberta do Brasil	Arquivo pessoal
Editais de seleção SEED/MEC n. 01/2005 e n. 01/2006	Diário Oficial da União
Decreto 5.800 de 2006	Disponível na internet

Organização: Da autora.

Igualmente, como ensina Sanfelice (2004), para os períodos históricos mais presentes, a entrevista é um recurso indispensável. Neste sentido, realizaram-se 04 (quatro) entrevistas semiestruturadas⁵⁴, pois era preciso obter o clareamento de pontos obscurecidos pela análise das fontes. Para a composição da amostra, selecionou-se um pequeno grupo, conforme apresentado na *Introdução*, porém, com inserção significativa na formulação e/ou implantação da UAB em momentos históricos diferentes.

Destarte, assinalou-se aqui, ainda que de forma breve, o processo de agendamento das entrevistas. Para lograr um horário com o ex-Ministro Cristovam Buarque, primeiramente, acessou-se o *site* do Senado Federal (SF), descobriu-se o *e-mail* do Senador e encaminhou-se uma mensagem explicitando os objetivos da pesquisa e solicitando uma entrevista.

A resposta do *e-mail* não chegou e, após 20 dias de espera, fez-se contato com o gabinete do Senador, por meio do telefone disponível no *site* do SF.

⁵⁴ Ludker; André (1986)

Logrou-se, então, o contato de seu Assessor de Imprensa. A partir daí, as negociações de encaixe de horário na agenda seguiram por *e-mail*. No prazo de 02 (dois) meses, fez-se a entrevista. Todavia, tudo se deu em um período conturbado politicamente, em que as manifestações de 2013 tinham tomado as ruas do País. A conversa desenvolveu-se após uma sessão do SF em que o Senador teve um aparte e posicionou-se de forma contundente a favor das vozes da rua. A sessão plenária foi tensa porque a maioria dos presentes pontuavam o “vandalismo” dos movimentos. Este cenário mais amplo envolveu o contexto da primeira entrevista ali empreendida.

Para conseguir agendar as demais entrevistas, o processo foi bastante similar ao narrado anteriormente, considerando que os contatos de *e-mail* e telefônicos foram logrados através dos *sites* institucionais. Todavia, nos demais casos, as negociações de encaixe de horários nas agendas foram breves. A grosso modo, todos os participantes foram extremamente generosos e demonstraram satisfação em colaborar com o trabalho.

Elaborou-se previamente um roteiro de perguntas⁵⁵ (vide Apêndice, C) vinculadas aos objetivos da pesquisa, oportunizando a liberdade necessária ao entrevistado para discorrer sobre aspectos que ele considerava relevante enfatizar. As intervenções se deram no sentido de estabelecer um diálogo, bem como de aprofundar uma temática e/ou estabelecer um movimento ascendente e progressivo em direção aos objetivos que motivaram a entrevista.

As entrevistas foram transcritas e encaminhadas, via *e-mail*, aos participantes para possíveis ajustes e/ou acréscimos. A partir da realização destas, de fato, obtiveram-se arquivos privados⁵⁶, cujos documentos se revelaram estruturantes para a confecção do presente estudo (MORAES, 1994 apud SANFELICE, 2004).

Além das fontes primárias e secundárias, outras fontes foram utilizadas subsidiariamente para a elaboração do contexto sócio-histórico e para explicar as relações que foram se estabelecendo temporalmente entre a ideia de UAB e alguns dos seus núcleos conceituais. Por exemplo, a vinculação entre Universidade Aberta e ensino supletivo na década de 1970, Universidade Aberta e Educação continuada na década de 1970 e 1980, e Universidade Aberta e educação ao longo da vida, a partir década de 1990 etc. Incorporaram-se, portanto, alguns documentos elaborados, sobretudo, pela UNESCO ao longo do tempo aqui considerado, além de discursos de Ministros da Educação, dos

⁵⁵ Realizou-se a pré-testagem do questionário com 03 (três) doutores e 01 (uma) doutoranda, a fim de verificar a clareza e precisão dos termos, quantidade de perguntas, ordem das perguntas e relação com os objetivos da pesquisa.

⁵⁶ Importantes documentos foram adquiridos por meio da proximidade da pesquisadora com um ex-funcionário do Banco do Brasil (BB) – classificados na pesquisa como integrantes do Arquivo Pessoal.

Presidentes da República, indicadores do INEP, entre outros que aparecem diluídos nos capítulos.

Importa registrar que, embora se tenha uma subdivisão dos itens nesta exposição, trabalhou-se simultaneamente com a coleta, organização/classificação e análise das fontes.

1.4.4 Classificação das fontes coletadas, organização do corpus documental e procedimentos de análise

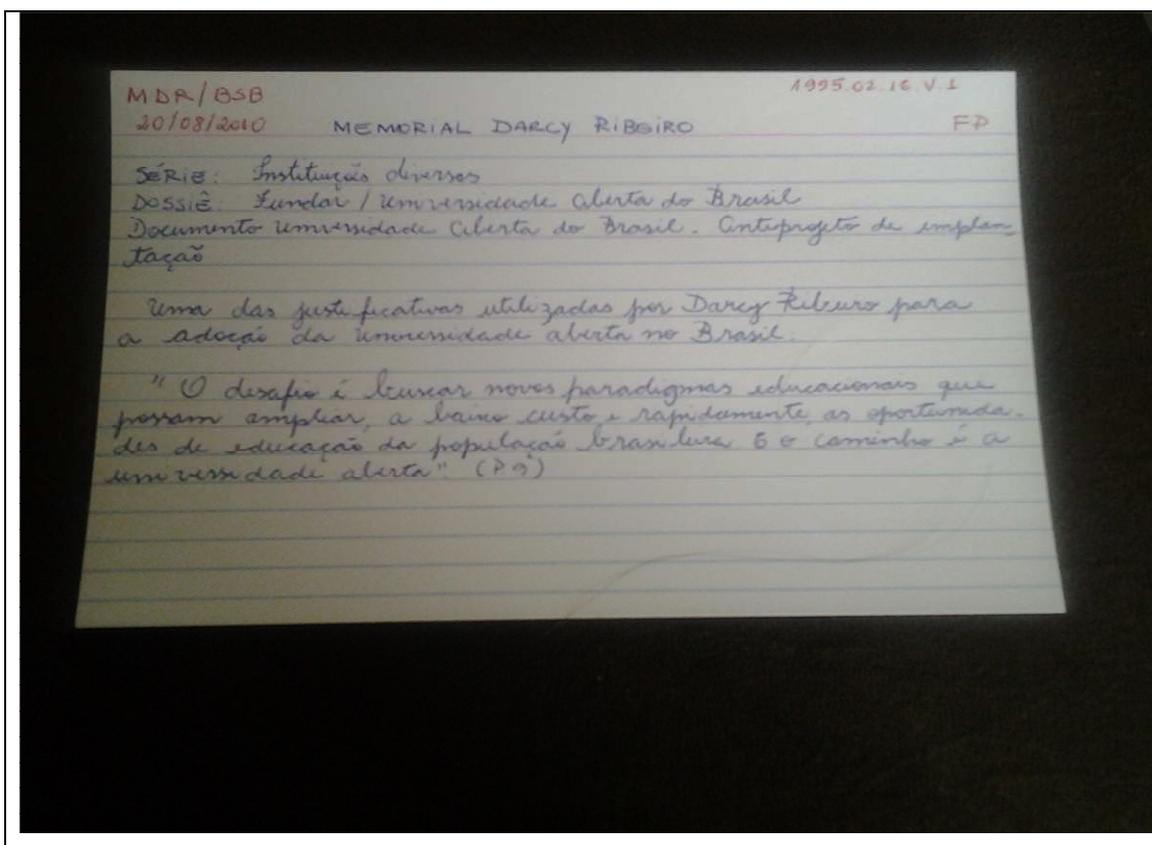
No processo da constituição do *corpus*, ordenou-se os documentos em pastas⁵⁷ por décadas e por tipos de documento. Para a década de 1970, tinham-se, então, as matérias dos jornais e os documentos oficiais publicáveis. Para a década de 1980, além dos tipos de documentos listados anteriormente, criou-se a categoria de documentos para circulação interna. Tratava-se de fontes produzidas pelos agentes do governo, membros do poder ou gestores de empresas públicas para circulação interna ou para circulação entre sujeitos interessados no assunto. Esta última categoria serviu de base para a organização dos documentos dos períodos seguintes.

O *corpus* então se constituiu por 04 (quatro) categorias gerais de fontes primárias, assim classificadas: 1) matérias de periódicos; 2) documentos oficiais publicáveis, tais como: relatórios de atividades, Portarias, PLs, Planos para a Educação, dossiês e outros; 3) documentos para circulação interna, tais como: notas internas, cartas, planos de trabalho e outros; e, 4) relatos de entrevistas.

À medida que os documentos eram classificados, elaborou-se a análise dos mesmos por meio de leitura e de fichamentos. Para cada fonte utilizada, foi elaborada uma ficha de conteúdo contendo as informações gerais do documento, sua localização, ano de publicação, síntese dos aspectos mais relevantes para nossos objetivos, transcrições de trechos para serem utilizados na redação e um espaço para observações gerais. Tal procedimento foi adotado tanto para as fontes primárias, quanto para as secundárias, conforme evidenciado na Figura 1, a seguir.

⁵⁷ Montaram-se pastas físicas para os documentos adquiridos.

Figura 1: Exemplo de ficha de conteúdo⁵⁸



Organização: Da autora.

Para as entrevistas, fez-se a transcrição diretamente no computador. Em seguida, prosseguiram-se com os fichamentos de conteúdo em fichas físicas. No processo de análise das fontes, resolveram-se os termos desconhecidos e identificaram-se os respectivos autores das fontes (primárias e secundárias) e a natureza do emissor. Para a identificação dos autores das fontes, elaborou-se uma ficha menor contendo informações gerais que ajudassem na compreensão geral documento.

Em suma, o olhar estava voltado para saturar as determinações do objeto de pesquisa. Assim, visou descortinar, por meio da análise das fontes, os núcleos temáticos que estiveram ligados, presentes, ausentes e/ou interrompidos desde a ideia de Universidade Aberta até a sua implementação. A partir daí, foi possível traçar o caminho da exposição para as quase 04 (quatro) décadas de investigação apresentadas a seguir.

⁵⁸ Trecho final do documento: “o desafio é buscar novos paradigmas educacionais que possam ampliar, a baixo custo e rapidamente, as oportunidades de educação da população brasileira. E o caminho é a Universidade Aberta” (RIBEIRO, 1995, p. 9, mimeo).

CAPÍTULO 2 – DA IDEIA DE UNIVERSIDADE ABERTA BRASILEIRA NA DITADURA MILITAR, AO PRIMEIRO PROJETO DE UNIVERSIDADE ABERTA NA NOVA REPÚBLICA (1971/1989)

O presente capítulo trata do largo de tempo que vai desde a gênese da ideia de Universidade Aberta na ditadura militar até o posterior desenvolvimento da ideia, com ênfase no primeiro Projeto de Lei (PL) de iniciativa do Poder Executivo da Nova República. Para tanto, o contexto sócio-político-econômico é trazido à tona visando recompor o quadro que motivou os estudos e a retomada dos estudos sobre a Universidade Aberta e situar a reconstituição do objeto, por meio das fontes primárias. Em um segundo momento, os núcleos temáticos são desnudados e articulados com a totalidade social evidenciando que, em épocas de crise econômica, os rumos da ideia de Universidade Aberta foram direcionados para a desvelada necessidade de se implantar ‘políticas nacionais de educação a distância’.

2.1 Ditadura militar: gênese da ideia de Universidade Aberta brasileira

A ideia de se implantar uma Universidade Aberta no Brasil surgiu no momento em que havia uma luta explícita do capitalismo contra o comunismo. Tinha-se o auge da Guerra Fria, do mundo bipolarizado e acossado, segundo os militares brasileiros, pelo “fantasma” do modo de produção implantado na União das Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS) e em Cuba. A expansão do movimento comunista internacionalista e as tentativas do foco expansionista de Che Guevara e Fidel Castro são expressões materiais que, aos olhos dos militares, precisavam ser extintas. Estas foram algumas das motivações para a tomada do Poder Executivo pelos militares em março de 1964.

Não se pode olvidar do medo propagado na sociedade brasileira e que a luta contra o “terrorismo” teve o apoio da sociedade civil. As marchas da família com Deus pela liberdade que se espalhavam pelo País mobilizaram pessoas de diferentes classes sociais contra João Goulart. A guerra instaurada dos bons contra os maus foi estimulada pelas reformas anunciadas pelo governo João Goulart que, entre outras, conforme evidencia Reis (2012), prometia acabar com o latifúndio e os capitais estrangeiros, conceder o direito ao voto aos analfabetos e aos soldados e mudar os padrões de ensino e aprendizado.

O medo do comunismo era, sobretudo, o medo da mudança, da ruptura na ordem vigente. O espectro do comunismo era associado à miséria, à destruição da família e à negação da religião. Nas palavras de Passarinho (1999, p. 237):

[...] é terrivelmente pouco dizer que se depôs um governo para garantir que o país não se comunizasse. A restauração do regime democrático era a imperativa necessidade de se implementar as reformas que a crescente consciência política reclamava, para que o homem tivesse condições reais de viver sem medo e dignamente.

O entendimento de Passarinho (1996) era de que urgia entender as bases do pensamento marxista para combatê-lo pela raiz. Todavia, aquele autor relata que mergulhou no entendimento da obra de Marx por meio da análise crítica do marxismo e foi a partir destas releituras que ele consolidou seus argumentos anticomunistas. Atacar o capitalismo, para a ideologia do Exército, da Marinha e da Aeronáutica, era como aderir ao comunismo. Segundo as Forças Armadas, era necessário implementar reformas na ordem vigente sem atacar suas bases. E este foi um dos lemas levado a extremo pelo terceiro governo da ditadura militar, do General Emílio Garrastazu Médici (1969-1974).

Sob a presidência de Médici, teve início a fase de maior repressão política e de endurecimento do regime, conhecida como ‘anos de chumbo’. O Brasil era governado, então, pelos expedientes de exceção, e durante os 04 (quatro) anos e 06 (seis) meses de gestão do General Jarbas Passarinho à frente do Ministério da Educação e Cultura (MEC), é que a ideia de Universidade Aberta foi constantemente embalada como uma possível solução para a democratização da educação superior.

Médici assumiu a presidência com um discurso de quem desejava o reverdecimento democrático das instituições, e acreditava em um mundo sem fronteiras ideológicas e sem barreiras tecnológicas. Segundo o Presidente indicado pela alta cúpula do comando militar, o avanço científico era responsável pela edificação de uma sociedade aberta e tecnologicamente humanizada. Em suas palavras:

[...] sinto que a plenitude do regime democrático é uma aspiração nacional. E, para isso, creio necessário consolidar e dignificar o sistema representativo baseado na pluralidade dos partidos e na garantia dos direitos fundamentais do homem [...]. Espero da oposição que nos honre com o cumprimento de seu dever, apontando erros, aceitando acertos, indicando caminhos, fiscalizando e fazendo também a sua escola de democracia, dignidade e respeito mútuo (MÉDICI, 1969, p. 39).

Diante do exposto, tem-se claramente uma contradição entre o que se explicitava para a nação e o que, de fato, era praticado em nome da integridade do regime ditatorial, pois este chegou ao governo operando e intensificando as anomalias do Ato Institucional (AI) n. 05, de 13 de dezembro de 1968. O General Jarbas Passarinho foi um dos signatários do AI-5. Na ocasião, o General ocupava o Ministério do Trabalho no governo do General Arthur da Costa e Silva, assim se pronunciando quando da assinatura do Ato: “a mim me repugna, senhor presidente, enveredar pelo caminho da ditadura, mas já que não há como evita-la, às favas os escrúpulos de consciência” (PASSARINHO, 1996, p. 332)⁵⁹.

O AI-5 acirrou o confronto com a sociedade civil, culminando com o fechamento do Congresso Nacional (CN) e a publicação do Manual de Censura que, entre outros objetivos, afirmava que deveria obter da imprensa escrita, televisionada e falada um total respeito à revolução de março de 1964.

É daí a institucionalização dos Destacamentos de Operações de Informações/Centro de Operações de Defesa Interna (DOIs/CODI). Segundo Gaspari (2002), seria muita ingenuidade acreditar que o Presidente não fez analogia na criação dos destacamentos com a terceira pessoa do presente do indicativo do verbo ‘doer’. Por mais de 10 (dez) anos, aquelas siglas materializaram a violência institucionalizada da ditadura militar, cuja justificativa tinha por base a segurança nacional. E a missão do General Médici era acabar com a luta armada dos militantes de esquerda.

Segundo Médici, em entrevista concedida a Scartezini (1985), havia uma guerra instaurada no País e a sua missão era devolver a paz ao Brasil. Em suas palavras: “eu acabei com o terrorismo neste país. Se não aceitássemos a guerra, se não agíssemos drasticamente, até hoje teríamos o terrorismo” (SCARTEZINI, 1985, p. 36).

No cenário legislativo, a Aliança Renovadora Nacional (ARENA) tinha ampla maioria. Neste sentido, a oposição legal chegou a níveis muito baixos no governo Médici (FAUSTO, 2001). Neste quadro, a repressão caminhava a passos largos sobre os opositores do regime, enquanto a propaganda, sobretudo por meio da Rede Globo, se destinou a neutralizar o dia-a-dia da maioria da população. Lemas como “Prá frente Brasil”, embalados pela vitória do Brasil na Copa de 1970, e a promoção do “Brasil como grande potência” foram reforçados pelo crescimento econômico conjugado com relativas baixas de inflação.

⁵⁹ A Folha de S. Paulo, na edição, 12 dez., 1993, traz especial sobre os 25 anos do AI-5, p.14-17.

Segundo José Wellington (2005), a estratégia de hegemonia adotada pelos militares envolveu, sobretudo, o uso da televisão, com destaque para a TV Globo que, criada em 1965, foi beneficiada pelos governos militares, chegando em 1985, à condição de quarta maior rede de televisão privada do mundo. Sobre tal questão, Wellington (2005, nota de rodapé n. 2, p. 103) retoma Pompeu (1984), que afirma:

[...] foi o grande senhor do país durante o período mais negro do regime militar, o general Garrastazu Médici, quem destacou, em 1973, o papel da TV: sinto-me feliz, todas as noites, quando ligo a televisão para assistir ao jornal. Enquanto as notícias dão conta de graves agitações, atentados e conflitos em várias partes do mundo, o Brasil marcha em paz, rumo ao desenvolvimento. É como se eu tomasse um tranquilizante, após um dia de trabalho.

Se no plano da cultura e da política perfilava a censura contra os adversários do regime, os militares proclamavam, no aspecto econômico, o “milagre brasileiro”. Calcado na entrada maciça de capitais estrangeiros e no arrocho salarial, o País atinge patamares elevados de crescimento e desenvolvimento (SILVA, 1990).

Tal período, segundo Fausto (2001), estendeu-se de 1969 a 1973. A explicação para o desenvolvimento do País, que elevou o Brasil da 49ª posição para a 8ª posição no âmbito da economia mundial, segundo Ferreira e Bittar (2006), deve-se ao sacrifício político. Para aqueles autores, a redução do espectro partidário e a simplificação da política pelo viés do autoritarismo funcionou como indutor das forças produtivas. De acordo com Ferreira e Bittar (2006, p. 19), “na visão hegemônica da época, a melhor maneira de se governar a economia não era pelos pressupostos das liberdades democráticas, mas, sim, por meio de um regime político de caráter tecnocrático”.

À frente do planejamento econômico, no Ministério da Fazenda, estava Antônio Delfim Neto. O ‘Czar da economia’, beneficiado pela situação favorável do capital internacional, caracterizada pela disponibilidade de recursos, incentivou o investimento de capital estrangeiro (sobretudo, na indústria automobilística), reviu as normas de produção, autorizando a fabricação de carros da General Motors (GM), Ford e Chrysler, e ampliou a concessão de créditos ao consumidor. Por outro lado, as exportações foram diversificadas, visando tornar o Brasil menos dependente de um único produto (FAUSTO, 2001).

A política econômica de Delfim Neto favoreceu a classe média alta e achatou o salário dos trabalhadores, o que contribuiu para a concentração de renda. De outro modo, a política econômica puxou para baixo a interferência do Estado no âmbito da Saúde, da

Educação e da Habitação, ocasionando um contraste entre o potencial industrial alcançado pelo Brasil e a qualidade de vida dos brasileiros (FAUSTO, 2001).

De acordo com Cunha e Góes (1985), o Censo Demográfico de 1970 demonstrou que os ricos estavam cada vez mais ricos e os pobres cada vez mais pobres. O fosso na distribuição de renda foi justificado, segundo os ideólogos do regime militar, no tangente ao acesso à educação. Segundo aqueles autores, as diferenças de escolaridade justificavam as diferenças entre os rendimentos das pessoas (CUNHA; GÓES, 1985).

O País politicamente cindido erigiu o seu projeto de educação daquele período assentado em tais bases. O problema comum a todos as pastas do governo era conter o avanço da esquerda. Segundo Passarinho (1996), foi com este objetivo que ele recebeu um telefonema do presidente Médici, por volta das 05 horas da manhã. Na ocasião, Jarbas Passarinho encontrava-se em Washington e recebeu a incumbência de causar impacto na juventude brasileira à frente do MEC.

Em seu discurso de posse, Jarbas Passarinho (1969) retomou, em muitos momentos, o discurso feito pelo presidente Médici, atentando-se ao fato de que a “revolução” exigia mudanças profundas e em curto prazo na Educação, e que o avanço das tecnologias seria o único remédio capaz de alargar tais mudanças e reduzir o fosso que separava o Brasil dos países desenvolvidos. E ainda, que o Brasil havia perdido muito tempo com a palavra “reforma”, que muita coisa foi dita nos salões das conferências, mas poucas coisas foram feitas. Passarinho também explicitava seu horror ao comunismo e ao fascismo, e afirmava que não aceitaria a estratégia do medo nem da cultura pré-moldada. Aos seus olhos, o comunismo e os comunistas aniquilavam a consciência dos homens e condicionavam a educação ao serviço de dogmas. Por isso afirmou que: “não pode o professor [...] fazer da cátedra, a tribuna política de contestação ao regime e, da sala de aula, o palco de suas atividades catequistas. Isto equivaleria à licença para destruir o regime” (PASSARINHO, 1969, p. 4).

Em relação aos seus propósitos à frente do MEC, Passarinho antecipou alguns princípios que orientaram o seu trabalho, entre os quais, tinha-se a redução do número de analfabetos, a diminuição da evasão do ensino primário, um agressivo programa de ensino tecnológico de nível médio e a valorização do ensino e da pesquisa, incrementando substancialmente a pós-graduação. Afirmou ainda que entendia a Educação como um processo de investimento e não como objeto de consumo (PASSARINHO, 1969).

A crença no potencial milagroso da Educação foi difundida por diferentes canais de massa, de forma que a melhoria na distribuição de renda viria como resultado de ampla

distribuição de oportunidades educacionais. A política educacional dos governos autoritários foi endossada:

[...] pelo Movimento Brasileiro de Alfabetização - Mobral, que, em uma década, deveria reduzir a proporção de analfabetos para menos de 10%. Montou toda uma rede de ensino supletivo usando o rádio – O Projeto Minerva – e a televisão, veículo que explorou até mesmo o gênero da novela com intuito educativo. Sucessivas operações (categoria do vocabulário profissional militar) foram lançadas com o objetivo de ampliar e melhorar a escola de 1º. Grau. Em 1971, a Lei de Diretrizes e Bases do ensino de 1º. e 2º. Graus (lei 5.692/71) acabou com o exame de admissão ao ginásio, fundiu os diversos ramos do ginásio num só e o ligou, sem solução de continuidade, ao primário. Assim, a escolaridade obrigatória dos jovens de sete a 14 anos deixava de ficar restrita ao ensino primário. Dobrava o tempo de escolaridade obrigatória: de quatro para oito anos. O Brasil deixava assim de ter uma das mais baixas exigências de escolaridade obrigatória, para ter uma das mais altas do mundo (CUNHA; GÓES, 1985, p. 56).

A Lei n. 5.692, de 11 de agosto de 1971, consignou ainda a ideia de educação permanente aliada ao ensino supletivo⁶⁰, sobretudo em seu art. 24, onde explicitou as finalidades desta modalidade de ensino. Além da ideia de educação permanente, tinha-se presente a aliança entre o ensino supletivo e os meios de comunicação e informação. Conforme o art. 25, § 2º, do referido ditame, “os cursos supletivos serão ministrados em classes ou mediante a utilização de rádios, televisão, correspondência e outros meios de comunicação que permitam alcançar um maior número de alunos” (Lei n. 5.962/1971).

A Lei que Reforma o Ensino de Primeiro e de Segundo Grau vinculava o uso dos meios de comunicação de massa à expansão do ensino supletivo que abrangia, além das necessidades de ler, escrever e contar, a formação profissional, o estudo intensivo de disciplinas do ensino regular e a atualização de conhecimentos.

Importa notar que o ensino supletivo teve suas bases doutrinárias homologadas pelo Parecer n. 622/1972⁶¹, de autoria do Conselheiro Federal Raimundo Valnir Chagas – Coordenador do Grupo de Trabalho (GT) destinado a definir a política do ensino supletivo e propor suas bases doutrinárias⁶².

⁶⁰ A Lei de Diretrizes e Bases (LDB) – Lei n. 5.692/1971, em seu art. 25, assim define a abrangência do ensino supletivo: “o ensino supletivo abrangerá, conforme as necessidades a atender, desde a iniciação no ensino de ler, escrever e contar e a formação profissional definida em lei específica até o estudo intensivo de disciplinas do ensino regular e a atualização de conhecimentos”.

⁶¹ *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 28 jul. 1972. Seção I, p. 6.722.

⁶² Portaria nº. 317 de 17 de abril de 1972. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 20 abr. 1972. Seção I, p. 3526.

Aquele Parecer foi publicado na *Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos* (RBEP), na mesma edição em que foi publicado o Relatório de Newton Sucupira, fruto de sua viagem à Inglaterra para estudar a Universidade Aberta. A temática da Revista n. 131, de 1973, era o ensino supletivo. O Editorial era: “o ensino supletivo na política educacional brasileira”

No Quadro 16, a seguir, têm-se os artigos que compõem o n. 131 da *RBEP*.

Quadro 16: Artigos publicados na *REBEP*, n. 131, 1973.

<i>Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos. Rio de Janeiro, V. 59, no. 131, p. 363-568 jul./set.1973</i>	
Autores	Títulos Artigo
Valnir Chagas	“Ensino supletivo”
Pierre Furter	“Educação de adultos e educação extra-escolar nas perspectivas da educação permanente”
Maria de Lourdes de Albuquerque Fávero	“Posicionamento da alfabetização de adultos em projeto de desenvolvimento integrado”
Newton Sucupira	“Universidade aberta: nova experiência de ensino superior na Inglaterra”. PP.
José Silvério Baía Horta	“Rádio e educação no Brasil”

Organização: Da autora.

O volume 131, de 1973, ainda traz uma bibliografia seletiva sobre o ensino supletivo e alguns documentos expedidos na época sobre a política para o ensino supletivo – destacados no Quadro 17, a seguir.

Quadro 17: Documentos publicados na *REBEP*, n. 131, 1973.

“Informe Brasileiro para a 3ª. Conferência Internacional de Educação de Adultos”
“A Pesquisa em Educação de Adultos _ Documento expedido pela Secretaria Geral do Ministério da Educação e Cultura em meados de 1972, sob o título <i>Adult Education in Brazil</i> , destinado a Conferência de Tóquio”.
“Recomendações da 3ª. Conferência Internacional sobre a educação de adultos- Convocada pela UNESCO, a conferência realizou-se em Tóquio, de 25 de julho a 7 de agosto de 1972, com estes objetivos: 1º Examinar as tendências da educação de adultos durante o último decênio; 2º Considerar as funções da educação de adultos no contexto da educação permanente; 3º Examinar as estratégias de desenvolvimento educativo no que diz respeito à educação de adultos”.

Organização: Da autora.

Faz-se importante observar que os artigos e os documentos que compõem o n. 131 da *REBEP* representam as temáticas discutidas e enfatizadas na Terceira Conferência Internacional de Educação de Adultos, realizada pela UNESCO, entre os dias 25 de julho e 9 de agosto de 1972, em Tóquio, Japão. O Brasil participou deste evento, apresentando

os seus progressos em termos de avanços no campo da Educação, especificamente a de adultos, e foi justamente a partir desta Conferência e das recomendações da mesma que a ideia de Universidade Aberta passou a ser embalada como uma alternativa possível de ser implantada no Brasil. Aquela Conferência foi um divisor de águas no campo das ideias. A partir da mesma, o Estado brasileiro, sobretudo no governo Médici, mobilizou GTs, financiou viagens ao exterior e acalentou a ideia de resolver a problemática da formação dos professores leigos utilizando-se de uma Universidade Aberta.

Na ocasião, o Brasil expediu e encaminhou aos organizadores do evento o documento intitulado *Informe brasileiro para a 3ª. Conferência Internacional de Educação de Adultos*. Neste, tem-se um balanço geral da Educação no Brasil e no mundo e, particularmente, da Educação de adultos. Tal modalidade de ensino é situada na linha de frente das operações educacionais do governo militar, e vista como uma poderosa arma capaz de acelerar o desenvolvimento e o progresso social dentro do modelo proposto de educação permanente. Neste sentido, a educação de adultos é aludida como um importante recurso para aumentar quantitativamente a mão de obra no mercado de trabalho, bem como proporcionar aos adultos inseridos no mercado de trabalho o aumento de produtividade do sistema econômico (MEC, 1973).

Além disso, são apresentadas as experiências nacionais no âmbito da formação supletiva e continuada de adultos. Neste sentido, faz-se importante a menção aos seguintes trabalhos: Movimento Brasileiro de Alfabetização (MOBRAL), Movimento de Educação de Base (MEB) – sob a responsabilidade da Conferência Nacional dos Bispos do Brasil (CNBB), Projeto Minerva (Rádio MEC), Fundação Educacional Padre Landell de Moura – fazendo uso de rádio e TV, Fundação Centro Brasileiro de TV Educativa e Fundação Padre Anchieta (MEC, 1972).

Da Conferência resultou o documento *Recomendações da 3ª. Conferência Internacional sobre Educação de Adultos*, onde a UNESCO apresentou 33 recomendações aos Estados-Membros e demais participantes, entre as quais, convém citar aquelas referentes ao aprofundamento do conceito de educação permanente nos próximos anos, e a intensificação dos esforços do organismo multilateral no sentido de promover o conceito de educação permanente aliado à educação de adultos.

Outra recomendação que merece destaque no documento diz respeito ao emprego de tecnologias de informação com fins educativos e à consequente transferência da tecnologia educativa aos países em desenvolvimento. Assim, a UNESCO se propõe a

apoiar os projetos nacionais de pesquisa em matéria de tecnologia educacional aliada à educação de adultos, sobretudo nos países do terceiro mundo (MEC, 1973).

Participaram desta Conferência Internacional o Ministro da Educação, Jarbas Passarinho, e outros funcionários do alto escalão governamental, compondo a delegação brasileira. Foi justamente neste ambiente que o Ministro Jarbas Passarinho entrou em contato diretamente com a experiência da Universidade Aberta da Inglaterra e promoveu uma série de ações no Estado brasileiro, mobilizando agentes do governo em torno da ideia de se criar uma Universidade Aberta no País.

A partir do governo Médici, teve início o processo de transição “lenta e gradual” para o retorno da democracia. A ideia de Universidade Aberta, naquele momento, era deixada de lado e o Estado preferia dar continuidade ao projeto Logos II, para a formação de professores leigos.

2.1.2 Na transição “lenta, gradual e segura”: o deslizamento para o projeto Logos II

Em 1974, o General Ernesto Geisel assume a presidência iniciando o período de abertura lenta, gradual e pactuada. A crise mundial do capitalismo alavancada pela crise do petróleo, inflação descontrolada e crescente perda do poder aquisitivo de todas as classes sociais, incluindo, a classe média, deram tinta para o ressurgimento dos movimentos sociais, envolvendo diferentes setores da sociedade.

A insatisfação com o regime e com as atrocidades do Estado repressor foram evidenciadas nas eleições parlamentares de 1974. O Movimento Democrático Brasileiro (MDB) obteve o voto da maioria dos brasileiros e sua representação no congresso subiu de 94 para 185 cadeiras, enquanto a representação da ARENA caiu de 282 para 245 cadeiras (HABERT, 1996; FAUSTO, 2001; QUADRAT, 1990).

Tais resultados não foram bem vistos pelo Poder Executivo que, em 1976, às vésperas das eleições municipais, publicou a Lei Falcão, proibindo o debate político nos meios de comunicação, resumindo a campanha eleitoral à apresentação de foto e currículo dos candidatos. Além disso, fez uso dos dispositivos do AI-5 e fechou o CN em 1977 sob a alegação de haver uma “ditadura da minoria”, leia-se, do MDB.

Naquele momento, o Executivo preparou o “Pacote de Abril”, que impunha ao Brasil um conjunto de medidas com o propósito de garantir a vitória da ARENA nas eleições parlamentares de 1978. Entre as medidas, tinha-se o adiamento das eleições diretas para governadores de Estado e o aumento do mandato presidencial de 05 (cinco)

para 06 (seis) anos para o próximo presidente, que continuaria sendo eleito de forma indireta.

Segundo Harbert (1996), o “Pacote de Abril” foi uma estratégia utilizada pelo governo para garantir a continuidade e o controle da abertura e para neutralizar o avanço do MDB nas eleições de 1978. Além disso, aquele “Pacote” criou o senador biônico, ou seja, um terço dos senadores seria indicado.

Simultaneamente, o aparelho repressor continuava ativo e acirrou suas perseguições entre 1974-1976. Neste sentido, segundo Quadrat (2001, p. 381):

Geisel foi o presidente que mais cassou políticos durante o regime militar, em parte porque enfrentou uma oposição mais forte após a eleição de 1974 e também porque os limites da abertura não estavam bem definidos, o que incentivava as críticas e reivindicações pelo retorno do Estado de direito por parte da oposição.

Em meio à onda repressiva, o jornalista Vladimir Herzog e operário metalúrgico Manoel Fiel Filho foram torturados e mortos. Os movimentos de protestos se ampliaram e fortaleceram a campanha pela anistia. A Igreja e a Ordem dos Advogados do Brasil (OAB) encamparam a atuação contra a tortura, sendo que a Ordem levantou a bandeira pelo Estado de direito. O respeitado jurista Goffredo Telles Júnior, em sua Carta de 1977, dirigida aos brasileiros, definiu a ditadura conforme a descrição que segue, intensificando a reação da sociedade civil contra o processo lento de abertura do regime ditatorial. Em suas palavras, a

[...] ditadura é o regime em que a sociedade civil não elege seus governantes e não participa do governo. Ditadura é o regime em que o governo governa sem o povo. Ditadura é o governo é o regime em que o poder não vem do povo. Ditadura é o regime que castiga seus adversários e proíbe a contestação das razões em que ela se procura fundar. Ditadura é o regime de para nós, mas sem o nós [...] (TELLES JUNIOR, 1977 apud LOPEZ; MOTA, 2012, p. 1003).

Por outro lado, a censura prévia à imprensa foi lentamente suspensa e, antes da posse de Figueiredo, em 15 de março de 1979, Geisel extinguiu o AI-5, mas tal processo não foi uniforme, mas sim eivado de contradições de classes e pressões sociais, dentro de um quadro de recuos e avanços.

O General Figueiredo, ex-chefe do Serviço Nacional de Informações (SNI) no governo Geisel, assume a presidência em meio a uma forte crise financeira e com greves

eclodindo em várias partes do País. Segundo Fausto (2001), o governo Figueiredo combinou dois traços: de um lado a ampliação da abertura política; por outro, o aprofundamento da crise econômica. A anistia foi decretada em 28 de agosto de 1979, assegurando que não haveria revanchismo – uma das principais preocupações das Forças Armadas. Médici, de acordo com Scartezini (1985, p. 82), demonstrou esta preocupação: “quem pode julgar militar é militar, e não civil, como na Argentina. No meu caso, eu aceitei uma guerra. Aceitei uma guerra contra o terrorismo”.

Naquele mesmo ano, os exilados políticos começaram a retornar para o País enquanto a greve dos trabalhadores da região do ABC paulista ganhava grandes proporções. O bipartidarismo foi extinto, e o Partido dos Trabalhadores (PT) emergiu em tal quadro conjuntural. Nas palavras de Harbert (1996, p. 68), o PT

[...] no seu programa defendia a transformação da sociedade tendo como perspectiva a construção do socialismo pelos trabalhadores. Além do seu ideário político e ideológico, o PT diferenciou-se dos demais partidos pela sua organização, feita de baixo para cima, sustentada em núcleos de base integrandos às lutas e movimentos sociais.

Mais de 25 anos de história após a constituição do PT, Luís Inácio Lula da Silva assume a presidência do país e, em seu primeiro mandato, a Universidade Aberta do Brasil (UAB) foi implantada. Todavia, até aí, foram identificadas contradições histórico-políticas relacionadas, sobretudo com o papel do Estado brasileiro na configuração desta política pública.

Ao localizar a Conferência Internacional de Educação de Adultos realizada pela UNESCO em 1972, como um marco essencial para a gênese da ideia de Universidade Aberta no Estado brasileiro, a partir de 1986, a ideia ganha novo impulso com a retomada dos estudos sobre o tema. Em um contexto de efervescência política, foi criado, pela primeira vez, no âmbito do Estado, um PL cuja intenção era criar uma Universidade Aberta no Brasil.

Em 1986, o País já havia experimentado as primeiras eleições diretas para governadores, em que a oposição elegeu 10 (dez) governadores e o Partido Democrático Social (PDS) elegeu 15 mandatários regionais, entre os quais, 09 (nove) assumiram na região Nordeste. Segundo Scartezini (1985, p. 65), Tancredo Neves, o recém-eleito governador mineiro, afirmou: “o Nordeste é o país do PDS”.

Além disso, as mobilizações sociais, como, por exemplo, as greves operárias do ABC paulista e o movimento pelas Diretas Já, haviam tomado o País, convergindo suas bandeiras de luta em prol da democratização do Brasil. As pessoas que encheram as ruas nas campanhas pelas Diretas Já sofreram o desencanto da manipulação do CN com a rejeição da Emenda Dante de Oliveira⁶³ e engajaram-se na campanha de eleição indireta do político mineiro Tancredo Neves (Partido do Movimento Democrático Brasileiro – PMDB) para presidente, tendo José Sarney (ex-presidente do PDS) como Vice. Assim, Tancredo Neves assumiu o compromisso de tomar membros do PDS como ministros, além de aceitar Sarney como Vice, e comprometeu-se a não permitir inquéritos sobre as torturas (SILVA, 1999).

Com a doença e posterior morte de Tancredo Neves, a população acompanhava perplexa e atônita o desfecho desta história:

Parecia irônico e mesmo um jogo amargo do destino que após o movimento das Diretas Já e da campanha nacional Pró-Tancredo, coubesse ao ex-presidente da ARENA e do PDS, José Sarney, e não um político de oposição, conduzir a democracia no país (SILVA, 1990, p. 389).

O que Silva (1990) chama de jogo amargo do destino, parece a expressão do que vinha sendo costurado nos bastidores do poder pelas classes dominantes. É de se concordar, portanto, com Saviani (2008a, p. 151) quando afirma “que o problema político por excelência da classe dominante foi acionar as estratégias que garantissem a continuidade da ordem socioeconômica”.

A assertiva de Saviani (2008a) ilustra a orientação política das classes dominantes, que arquitetaram gradualmente a transição para a liberdade política. E ainda, aquele autor sintetiza as contradições políticas inauguradas com a eleição do quarto presidente militar, General Ernesto Geisel, conforme se segue:

A transição que se operou no Brasil se iniciou com a “distensão lenta, gradual e segura” formulada em 1974 no governo Geisel; e prosseguiu com a “abertura democrática” a partir de 1979 no governo Figueiredo, desembocando na Nova República em 1985, que guindou à posição de presidente da República o ex-presidente do partido de sustentação do regime militar. A “transição democrática” fez-se, pois, segundo a

⁶³ Emenda proposta pelo Deputado Federal do Partido do Movimento Democrático Brasileiro – PMDB, Dante de Oliveira, que sugeria a eleição direta para Presidente da República.

estratégia de conciliação pelo alto, visando a garantir a continuidade da ordem econômica (SAVIANI, 2008b, p. 414).

Em um cenário em que o ex-presidente do partido de sustentação do regime militar assume a Presidência da República, a ideia de Universidade Aberta é retomada e materializa-se na primeira proposta de lei de iniciativa do Poder Executivo.

2.1.3 Na Nova República: primeiro projeto de Universidade Aberta brasileira

José Sarney (1985-1990), portanto, assume a presidência como o primeiro civil no comando do país após 21 anos de ditadura militar que ele mesmo ajudou a sustentar. As diferentes classes sociais lutavam para a convocação da constituinte revelando um jogo de contradições e tensões políticas. Para os partidários do Partido da Frente Liberal (PFL) e do PMDB, por exemplo, a nova Carta Magna deveria tratar de uma reforma jurídica curta e enxuta, permitindo ao país se organizar de acordo com as regras da representatividade política (SILVA, 1999).

Por outro lado, os mais diferentes setores da sociedade civil se organizaram no sentido de participarem e encaminharem ao CN propostas para a nova Constituição. Nas palavras de Neves (1994, p. 99), “conservação e mudança, nos seus diferentes matizes, disputavam a manutenção de privilégios ou a obtenção de novas conquistas. O resultado, como não poderia deixar de ser no quadro de uma transição nitidamente conciliadora, foi simultaneamente conservação e mudança”.

A Constituição foi aprovada em 05 de outubro de 1988, e incorporou uma série de direitos sociais e políticos. Em seu art. 5º, inc. XLIII, especifica como “crimes inafiançável e insuscetível de graça ou anistia a prática de tortura” (CF de 1988). Em relação à Educação, estabelece o regime de colaboração entre os entes federados, em que todos devem colaborar para atendimento das metas e finalidades da Educação; estabelece, em seu art. 214, que o Plano Nacional de Educação (PNE) será estabelecido por lei e será plurianual; além de vincular recursos para a Educação, estabelecendo que a União aplicará nunca menos de 18% das receitas resultantes de impostos, e os Estados e Municípios nunca menos de 25%⁶⁴.

⁶⁴ Para uma análise mais detalhada da Educação na Constituição Federal (CF) de 1988, conferir os trabalhos de Cury (1991) e Vieira (2007).

No campo econômico, o governo implementou o Plano Cruzado – uma ampla reforma monetária que, entre outras medidas, instituiu o congelamento dos preços das mercadorias e dos salários. Sarney conclama a sociedade para se unir em torno do combate à inflação e o Plano reduz a inflação, por meio da valorização da moeda, de uma taxa de 237, 7% ao ano para 57, 7% (FAUSTO 2001; SILVA 1999).

A dívida externa continuou subindo e os gastos públicos ultrapassaram a arrecadação. Como as medidas impostas no Plano Cruzado I não seguraram a inflação por muito tempo, o governo lança o Plano Cruzado II, e, em pouco tempo, a política econômica do governo é vista como uma política falida. Outros planos e outras saídas igualmente falidas são propostas em seguida para o período, como, por exemplo, o Plano Bresser e o Plano Verão. O mal-estar social é generalizado e foi intensificado com o assassinato do presidente do Sindicato dos Trabalhadores Rurais de Xapuri, Chico Mendes, no Acre. Simultaneamente, multiplicavam-se as acusações de corrupção e os escândalos financeiros. Tem-se aí o início da campanha para as primeiras eleições diretas para Presidente da República, e o Brasil elege Fernando Collor de Mello, do Partido da Reconstrução Nacional (PRN), no segundo turno, com 37, 8% dos votos, contra 31% dados a Luís Inácio Lula da Silva (PT) (SILVA, 1990).

No plano da Educação, o governo Sarney, em sua primeira Mensagem encaminhada ao CN, acompanhado do seu “Plano de Nacional Desenvolvimento da Nova República” (1986), afirmou que as diretrizes que sustentaram sua orientação política para a educação diziam respeito, entre outras, à universalização da educação fundamental, preferencialmente nas regiões mais carentes com ampliação de vagas e melhoria da qualidade por meio da construção de maior número de escolas e da formação de professores. Importa notar que neste documento, não há menção à educação a distância (EaD).

Constata-se que a discussão em torno da EaD e da Universidade Aberta intensificaram-se após o ano de 1986, sobretudo, na gestão dos Ministros da Educação Hugo Napoleão (1987-1989) – (ARENA, PDS e PFL) e Carlos Sant`Anna (1989-1990) – (ARENA, Partido Progressista – PP e PMDB).

É importante explicitar que foi no final do governo José Sarney, entre os dias 05 e 09 de março de 1990, que se deu a Conferência Mundial sobre Educação para Todos, em Jomtien (Tailândia). Esta foi convocada pelos seguintes organismos multilaterais: UNESCO, Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF), Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) e BM. A Declaração Mundial sobre Educação

para Todos é o resultado consensual da Conferência Mundial de Educação, onde tem-se consignadas as diretrizes que orientaram o delineamento das políticas de educação dos países signatários.

Entre os objetivos da Declaração, vale destacar a universalização do acesso à educação básica e conclusão do Ensino Fundamental por pelo menos 80% das crianças em idade escolar até o ano 2000, além da expansão e do desenvolvimento do atendimento em educação infantil e a redução pela metade do nível de analfabetismo adulto (UNICEF, 1991). A educação básica é definida naquela Declaração como “o fundamento de aprendizagem para todos os cidadãos incorporando o ensino fundamental para crianças, alfabetização e educação continuada não formal para jovens e adultos” (UNICEF, 1991, p. 154-155).

Os nove países signatários de maior população no mundo (Tailândia, México, Brasil, Índia, Paquistão, Egito, Nigéria, Bangladesh e Indonésia) constituíram os seus Planos Decenais com base nos objetivos estabelecidos na Declaração Mundial de Educação para Todos (Brasil, 1993), que priorizou como um dos raios de ação para o alcance dos objetivos: a disseminação e o uso da EaD e das tecnologias de informação e comunicação (TICs). Segundo Souza (2000) e Castro (2000), os desafios lançados na Conferência aos países participantes influenciaram fortemente os rumos das políticas educacionais no Brasil na década de 1990.

2.2 A reconstituição por meio das fontes do movimento da ideia de Universidade Aberta na ditadura militar

A ideia de se implantar uma Universidade Aberta no Brasil surgiu na década de 1970, mais precisamente no governo Médici, em uma conjuntura politicamente contraditória e fechada à democracia e à liberdade de expressão.

Jarbas Passarinho, prefaciando o livro de Arnaldo Niskier (1999), afirma que o interesse pela Universidade Aberta no Brasil surgiu em 1971, quando participou em Tóquio, Japão, da Conferência sobre Educação de Adultos organizada pela UNESCO. Diz-nos ainda que o interesse se deu porque a educação de adultos na experiência inglesa da Universidade Aberta, via EaD, chamou sua atenção. Na mesma ocasião, aquele militar recebeu o oferecimento de ajuda da delegação inglesa para implantar algo semelhante no Brasil e, no seu retorno, designou o coronel alagoano Newton Sucupira, então chefe da

Assessoria de Assuntos Internacionais e Conselheiro do Conselho Nacional de Educação (CNE), para ir à Inglaterra “estudar em profundidade o projeto”⁶⁵.

Por outro lado, no I Plano Setorial⁶⁶ da Educação para o triênio de 1972-1974, havia a previsão de se criar uma Universidade Aberta no Brasil. O Plano foi elaborado em 1971 e representou o plano de ação educacional para o período previsto. O I Plano Setorial incorporou 33 projetos prioritários e enfatizou a Universidade Aberta em seu trigésimo projeto, relacionando-a a implantação do sistema de créditos nas universidades consideradas tradicionais e a educação continuada em nível superior. Para tanto, previa a implantação de uma nova universidade planejada de acordo com os conceitos filosóficos da “Universidade Aberta”, assim expressos nas finalidades do projeto:

[...] propiciar a um maior número de indivíduos oportunidades de formação em nível superior simultaneamente com o exercício de atividades produtivas. Essas oportunidades de formação, quer na área das profissões clássicas, que na de novas profissões, algumas de curta duração, são exigidas pelas novas conquistas da ciência e da tecnologia. (MEC, 1971, p. 222-223).

A proposição da Universidade Aberta no Primeiro Plano Setorial da Educação (1972-1974) vincula-se aos princípios doutrinários propagados pelos militares, onde a Educação está implicada no projeto de desenvolvimento do País, cujo anseio é a obtenção de resultados rápidos e “seguros”. Todavia, a obtenção destes orienta-se pelo princípio da rentabilidade, visando o aumento das possibilidades a um custo mínimo. Além disso, as tecnologias de informação são concebidas como instrumentos que proporcionam flexibilização, com vistas a atingir o maior número possível de pessoas em ambientes

⁶⁵ Nas pesquisas aqui empreendidas, constatou-se que a mencionada Conferência se deu em Tóquio entre os dias 25 de julho a 07 de agosto de 1972. Vale destacar que, segundo a notícia do periódico *Folha de S. Paulo* (1972), Newton Sucupira retornou da viagem à Inglaterra no dia 02 de agosto de 1972. Nas palavras de Niskier: “a pedido do ministro Jarbas Passarinho visitei através do ‘British Council’, um órgão cultural, todas as universidades que integravam o sistema e tive a oportunidade de conhecer o secretário geral, stodopolus” (*Tribuna da Imprensa*, 1979, s/p.).

⁶⁶ No dia 15 de outubro de 1973, na Câmara dos Deputados (CD), foi apresentado e discutido o Programa Educacional Brasileiro. O Primeiro Plano Setorial da Educação estava na pauta. É preciso destacar que se deu um caloroso debate entre os partidários da Aliança Renovadora Nacional (ARENA) e do Movimento Democrático Brasileiro (MDB). O Deputado Lisâneas Maciel (MDB) subiu à tribuna e denunciou o “círculo de ferro” da censura e as constantes perseguições e prisões dos estudantes vítimas do Decreto n. 477/1969 (AI-5). Disse ainda que o programa educacional estava atrelado à ideologia tecnocrata que sustenta o Estado ditatorial. Denunciou os relatórios otimistas do senhor Delfin Netto e afirmou que a classe trabalhadora está sendo cada vez mais esmagada em seus direitos. Em suas palavras: “que se devolva ao trabalhador o poder sindical e teremos uma comprovação do que falo; que devolva ao político todas as possibilidades de manifestação e tudo isto será confirmado; que se devolva ao sociólogo, ao economista, ao professor a liberdade de cátedra e não precisaremos voltar ao assunto desta tribuna” (*Diário do Congresso Nacional*, Brasília, DF, 16 out. 1973. Seção I, p. 7.394).

convencionais ou não. A Universidade Aberta, então, é concebida neste projeto como forma de melhorar a qualificação dos trabalhadores da indústria, do comércio e da agricultura (MEC, 1971).

Todavia, a discussão e mobilização do Estado em torno da ideia de Universidade Aberta acentuaram-se após a Terceira Conferência de Educação de Adultos. Uma das primeiras medidas foi o financiamento de uma viagem de estudos para a Inglaterra, do Diretor da Comissão de Assuntos Internacionais do MEC e Conselheiro Federal de Educação (CFE), Newton Sucupira.

Como resultado da viagem empreendida por Newton Sucupira, foi apresentado ao Ministro da Educação, em 1972, o documento intitulado *Universidade Aberta: nova experiência de ensino superior na Inglaterra*. O relatório foi publicado em 1973, na *Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos*. O documento foi dividido em nove detalhadas partes, onde o autor apresenta desde a organização dos cursos e seu sistema de funcionamento até as indicações sobre a possibilidade de se promover algo semelhante no Brasil.

Após minuciosa análise do caso da Universidade Aberta, Newton Sucupira (1973) aponta as possibilidades de adaptação do sistema à realidade brasileira e justifica que seria “desejável uma Universidade Aberta para ajudar a resolver os problemas de expansão do ensino superior, desafogando a pressão exercida nos vestibulares” (SUCUPIRA, 1973, p. 450). Aponta ainda que uma universidade daquela natureza contribuiria para atender uma crescente demanda social, na medida em que possibilita a ampliação progressiva de vagas para adultos, por meio de diversificação dos cursos. Por outro lado, aponta que aliar às técnicas de comunicação de massa aos atraentes custos de implantação da Universidade Aberta amenizaria os problemas da expansão da educação superior.

Para tanto, Sucupira (1973) sugeriu como primeira medida a criação de um GT que se dedicaria aos estudos da ideia, a fim de apresentar um anteprojeto de organização e funcionamento da nova Universidade no Brasil. Afirmou ainda, em caráter de indicação, que a instituição deveria ser de exclusividade do MEC. Em suas palavras: “de modo algum pode ser considerada uma empresa entregue à iniciativa privada. Doutra parte, nenhuma universidade teria condições para fazer funcionar sistema tão complexo” (SUCUPIRA, 1973, p.).

Para Alves (1994), tal relatório se constituiu em um marco para a estagnação do desenvolvimento da EaD no Brasil, na medida em que reitera que a iniciativa no campo da formação universitária a distância não deveria ser exclusividade do espaço público.

Sucupira (1973) propõe ainda que a Universidade Aberta deve ser uma instituição autônoma, dispensando os seus candidatos do vestibular e da exigência de diploma de término de segundo grau. A seu ver, não seria prudente dar início à experiência no Brasil considerando as dimensões continentais aqui existentes. Na mesma linha, considera prudente começar por cursos mais adaptáveis ao sistema de ensino, como, por exemplo, os cursos de licenciatura voltados para a formação de professores.

Após a apresentação do relatório, seguindo a sugestão do Conselheiro Sucupira, Jarbas Passarinho constituiu, por meio da Portaria Ministerial n. 159, de 13 de março de 1973⁶⁷, a primeira Comissão incumbida de estudar, em seus vários aspectos, a experiência da Universidade Aberta desenvolvida em outros países, e propor, se fosse o caso, Anteprojeto de adaptação da mesma à realidade brasileira.

A primeira comissão foi criada no Departamento de Ensino Supletivo (DESU) do MEC, e levou muito tempo no âmbito das discussões, sem tornar público o relatório de trabalho⁶⁸. Neste sentido, foi possível constatar, conforme as pesquisas nos jornais da época e pelo exposto em Portaria posterior, com a criação de um novo GT, que os integrantes produziram algum tipo de conclusão. Segundo declaração do Diretor de Ensino Supletivo, José Alfredo Vianna da Silva, a Universidade Aberta deveria alcançar

⁶⁷ Conferir no *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 19 mar. 1973. Seção I, Parte I, p. 2.771. A Comissão foi composta pelos seguintes integrantes: Paulo José Dutra de Castro, do Departamento de Ensino Supletivo do Ministério da Educação (DESU/MEC); Heitor Gurgulino de Souza, representante do Conselho Federal de Educação (CFE), Maurício Lanski, do Departamento de Assuntos Universitários (DAU/MEC); Ildelfonso Silveira Brum, representante do Serviço de Radiofusão Educativa; Luiz Victor D'Arinos Silva, representante da Fundação Centro Brasileiro de Televisão Educativa (FUNTEVE/MEC); Arnaldo Niskier, representante do Programa Nacional de Teleducação (PRONTEL); Geraldo Bastos Silva, representante do Programa de Expansão de Melhoria do Ensino (PREMEN); e, Darcy Antônio Dalla Costa, representante do Departamento de Ensino Fundamental (DEF/MEC)

⁶⁸ Segundo Oliveira (1985), o Relatório encontra-se arquivado no FUNTEVE/MEC. Estabeleceu-se contato, via *e-mail*, com um dos integrantes do Grupo de Trabalho (GT), o professor Arnaldo Niskier, para saber se, das reuniões ocorridas entre os membros da Comissão, houve algum Relatório produzido. A resposta obtida foi a seguinte: “não houve parecer final. Só estudos teóricos e sem nada concreto” (NISKIER, 2013). A pesquisadora entrou em contato com os arquivos dos seguintes órgãos: MEC, Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP) e Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES), mas não conseguiu localizar o relatório entregue pelo primeiro GT instituído para estudar a Universidade Aberta. Segundo Oliveira (1985), o Relatório encontra-se arquivado no FUNTEVE/MEC, todavia nenhum dos responsáveis pelos arquivos dos órgãos supramencionados sabem quem herdou o material do FUNTEVE/MEC. Neste sentido, ingressou-se com um pedido direcionado ao MEC, fazendo uso da Lei de Acesso à Informação, onde obteve-se como resposta que os arquivos da parceria FUNTEVE/MEC encontravam-se na Empresa Brasileira de Comunicação (EBC). Assim, ingressou-se novamente com um pedido através do referido ditame, agora direcionado à EBC, ao passo que esta apresentou como resposta o que se segue: “a Empresa Brasil de Comunicação - EBC informa que todos os arquivos da TVE (antiga FUNTEVE, ou Fundação Roquete Pinto), foram incorporados pela EBC. No entanto, parte do acervo está inacessível, pois se encontra em mídias para as quais não dispomos de equipamentos de reprodução”. Tentou-se realizar uma entrevista com o professor Arnaldo Niskier, mas segundo sua secretária, ele estava com a agenda muito comprometida. A secretaria me encaminhou, a pedido do professor, um artigo publicado em um Congresso no Nordeste, em 2013, intitulado: “Universidade Aberta: uma universidade do tamanho do Brasil”.

inicialmente os alunos da Zona Rural na área de formação de professores, e que as bases em que se fundamentaram os estudos sobre a Universidade Aberta foram o Projeto Logos I – para treinamento do professor leigo das regiões norte e nordeste do país, e o Projeto de Melhoria do Ensino Médio (PREMEN) – de formação de nível superior de professores para o curso de Ciências (FOLHA DE S. PAULO, dez. 1973).

Além disso, outra notícia publicada em janeiro de 1974, afirmou que a instalação da Universidade Aberta deveria atender prioritariamente os indivíduos que não tiveram possibilidade de acesso ao Ensino Superior – um dos pontos-chave do relatório. O outro ponto, que não foi aceito pelo Ministro Jarbas Passarinho, refere-se à exigência mínima de 21 anos para os ingressantes. Segundo o relatório, “a exigência é para justificar a necessidade de caracterizar a universidade aberta como ensino supletivo”. Do ponto de vista do Ministro, segundo o jornal, exigir idade mínima para os ingressantes significa punir um jovem que concluiu o segundo grau aos 18 anos e não reside na área urbana. Neste sentido, tem-se ainda outro ponto do relatório: a necessidade de conclusão do segundo grau para os ingressantes. A matéria do periódico ainda destaca que os estudos de implantação foram concluídos. O relatório também indica que os estudos para a implantação da UAB deveriam ser aprofundados.

O *Jornal do Brasil*, em novembro de 1973, comunicou que o primeiro curso a ser ofertado pela Universidade Aberta seria destinado ao professorado leigo, visando atender, sobretudo, àqueles professores das zonas rurais: “A Universidade Aberta cujo primeiro desafio é suprir a falta de professores estimada em 500 mil funcionará dentro das redes de universidades federais” (JB, 17/12/1973, p. 13).

Em artigo publicado na *Revista Brasileira de Tecnologia Educacional*, Silva (1979), um dos integrantes da primeira Comissão constituída, ressalta que uma das recomendações da Comissão, em seu Relatório final, foi a criação de um GT para o desenvolvimento de estudos específicos de clientela e metodologia para um projeto piloto de habilitação de professores leigos sem retirá-los da sala de aula.

Em 05 de março de 1974, já no último mês da gestão do Ministro Passarinho, por meio da Portaria n. 96⁶⁹, foi criado o segundo GT, no âmbito do DESU/MEC, denominado Grupo Tarefa, com o objetivo de indicar as diretrizes e bases para a organização e funcionamento da Universidade Aberta no Brasil.

Diz a portaria que, para alcançar o objetivo de sua criação, o Grupo Tarefa deveria cumprir 12 ações, entre as quais: inteirar-se dos estudos concluídos pela comissão

⁶⁹ Publicada no *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 11 mar.1973. Seção I, Parte I, p. 2.621.

instituída em 13 de março de 1973; providenciar levantamentos estatísticos das possíveis clientelas da Universidade Aberta; indicar áreas regionais a serem atendidas pela Universidade Aberta; e, providenciar o estabelecimento de legislação, estatuto e regimento para a UAB⁷⁰.

A Coordenação do Grupo Tarefa ficou a cargo do Diretor do DESU/MEC, José Alfredo Soares Vianna, responsável por designar os membros do referido Grupo. De acordo com a Portaria concernente, o Grupo Tarefa teria 06 (seis) meses para apresentar a conclusão de seus trabalhos.

Em agosto de 1974, alguns pontos das discussões do Grupo Tarefa começaram a ser publicizados no periódico *Jornal do Brasil*. O Diretor do DESU/MEC e Coordenador do Grupo Tarefa afirmou que o Projeto Logos II era mais importante do que a Universidade Aberta porque a carência de professores no segundo grau era muito grande. Segundo aquele periódico, o Projeto Logos II, destinado ao treinamento de professores em nível de segundo grau, deveria ser implementado em janeiro de 1975

Também conforme o acompanhamento que se deu do tema nos jornais, o Grupo Tarefa reuniu-se várias vezes para examinar as experiências de outros países e a viabilidade de implantação da Universidade Aberta na realidade brasileira. De acordo com Newton Sucupira, aquele Grupo encerrou os trabalhos na primeira semana de setembro de 1974 e o relatório foi entregue ao Ministro da Educação, Ney Braga, em meados de setembro, pois, no dia 27 do mesmo mês, em matéria publicada no periódico *Folha de S. Paulo*, Ney Braga afirmou que a Universidade Aberta deveria ser voltada para a preparação de professores leigos, tal como sugere o relatório entregue pelo Grupo Tarefa constituído na gestão de Jarbas Passarinho – ação que não seria aproveitada, provavelmente, em nenhum programa do MEC.

Destarte, o Ministro duvidou da eficiência da Universidade Aberta para formar professores: “acho muito difícil dar formação universitária a um professor que nem sequer tem o curso primário” (FOLHA DE S. PAULO, 27/9/1974, p. 19).

⁷⁰ As demais ações são: “projetar o problema e indicar os objetivos da Universidade Aberta no Brasil, prever esquema de preparação do pleno e racional emprego de recursos humanos e materiais para a consecução dos objetivos da Universidade Aberta, estabelecer bases para estudos curriculares e estruturas dos cursos, bem como metodologias e técnicas de ensino-aprendizagem, indicar o estabelecimento de permanente sistema de avaliação e controle da Universidade Aberta, estabelecer interfaceamento com organismos relacionados com a teleducação e com outros organismos a serem determinados, como universidades, Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos, Secretarias de Educação e outros, articular-se com o Conselho Federal de Educação, tendo em vista os pré-requisitos necessários a criação da Universidade Aberta e prever instalações e equipamentos, bem como pessoal técnico operativo e de apoio para a Universidade Aberta” (Portaria n. 96, de 05 de março de 1974. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 11 mar. 1974. Seção I, Parte I, p. 2621-2.622).

Ainda segundo o *Folha de S. Paulo*, de 27 de setembro de 1974, Ney Braga, ao assumir o Ministério, designou novo GT presidido pelo Diretor de Ensino Supletivo, Joaquim Alfredo Vianna, encarregado de apresentar um relatório em 180 dias. De acordo com as pesquisas realizadas, não houve, todavia, a constituição de um novo Grupo Tarefa, mas sim, a continuação dos estudos realizados pelo Grupo Tarefa, designado em 03 de março de 1974. No Diário Oficial da União (DOU), no período mencionado, não foi encontrada nenhuma Portaria criando novo GT. Foram encontradas, sim, Portarias ministeriais⁷¹ dispensando o professor Joaquim Alfredo Soares Vianna da Coordenação do Grupo Tarefa⁷² e designando o professor Mário Sérgio Mafra⁷³ para o lugar daquele professor.

Em março de 1976, segundo o *Folha de S. Paulo*, os estudos para implantar a Universidade Aberta continuaram. O Ministro Ney Braga preferiu seguir com as pesquisas após receber o relatório do Grupo Tarefa, constituído em março de 1974.

Para Niskier (1979), Ney Braga preferiu seguir com outras prioridades para a educação superior porque precisaria de verba especial para tal. Importa notar que, no orçamento de 1975, havia uma dotação orçamentária vinculada ao DESU/MEC, na especificação de cursos de suplência para a implantação da UAB, no valor de Cr\$ 6.330.000 (seis milhões e trezentos e trinta mil cruzeiros)⁷⁴.

Os valores foram estipulados com base no anteprojeto de implantação da Universidade Aberta entregue pelo GT constituído na gestão anterior. Todavia, o MEC preferiu dar continuidade ao Projeto Logos II. No ponto de vista do Ministro, a Universidade Aberta só poderia ser implantada depois de comprovada a sua validade para formar professores. Neste sentido, aquele Projeto seria um passo adiante rumo à futura implantação da Universidade Aberta.

Neste período, é possível afirmar que os trabalhos realizados para estudar e propor um projeto-piloto da Universidade Aberta resultou na elaboração do Projeto Logos II. Nas palavras de Silva (1979, p. 16),

⁷¹ A primeira informação encontrada refere-se à autorização do MEC para que o professor Luiz Victor D'Arinos Silva se afaste do país. Ele foi consultor do Grupo Tarefa do Projeto Universidade Aberta no Brasil, no período de 4 a 16 de abril de 1975 (*Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 11 abr. 1975. Seção I, Parte I, p. 4.230)

⁷² Portaria nº 622, de 10 de novembro de 1975, *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 17 nov. 1975. Seção I, Parte I, p. 15.342.

⁷³ Portaria nº 445, de 12 de dezembro de 1975, publicada no *Diário Oficial da União*, Brasília, DF. Seção I, Parte I, 12 jan. 1976, p. 342.

⁷⁴ Documento disponível no Arquivo do Senado Federal. Caixa 4. Subanexo 9, Pasta 10. Projeto de Lei do Congresso Nacional, nº. 10, de 1975. Estima e fixa a despesa da união para o exercício financeiro de 1976.

[...] no período de 1976-1978, em sua primeira fase, o Projeto Logos II foi implantado em cinco Unidades da Federação: Paraíba, Piauí, Paraná, Rio Grande do Norte e Rondônia, visando atender a 45.900 professores não habilitados. Já em 1979, estende-se a 15 Unidades da Federação. Ao final do Projeto, o MEC contará com material instrucional validado, podendo levá-los aos cerca de 200.000 professores não titulados existentes no país.

Havia uma clara intenção do Estado em restringir a ação formativa dos professores a um projeto-piloto porque, segundo o MEC (1979), nutria-se o interesse de manter o controle e de realizar avaliações sistemáticas com segurança para poder compatibilizar baixo custo e alta rentabilidade.

A formação por meio da Universidade Aberta, neste momento, não interessava ao Estado devido ao receio de expandir para o vasto território brasileiro uma experiência que poderia pulverizar os esforços humanos, materiais e financeiros. A ideia de continuidade inscrita no Logos II materializava o ideal do novo Ministro: “é preciso que se avance devagar, cautelosa e realisticamente” (JORNAL DO BRASIL, 1979, p. 13).

Nos últimos anos da década de 1970, as discussões sobre a ideia da Universidade Aberta foram trazidas novamente à tona devido à experiência da UnB. O Reitor José Carlos de Azevedo (1976/1985), Capitão de Mar e Guerra (posto de oficial da Marinha) e preposto dos militares, firmou convênio com a Universidade Aberta da Inglaterra e adquiriu os direitos de tradução para o português (de materiais impressos, filmes e audiocassetes) e de impressão do material didático elaborado por aquela universidade inglesa.

O ex-Reitor da UnB nutria a intenção daquela Universidade ser a primeira instituição a implantar uma Universidade Aberta nos moldes da inglesa, mas enquanto o seu projeto não era aprovado no MEC, foram lançados 03 (três) cursos de extensão por correspondência, a saber: Relações Internacionais, Geografia e Ciência Política (RODRIGUEZ, 1983).

Durante debate realizado entre professores e alunos da UnB no Anfiteatro 09, o projeto de Universidade Aberta do reitor foi denominado de “humor negro no ensino brasileiro” (CORREIO BRAZILIENSE, 10 de maio de 1979, p. 21). Professores, alunos e comunidade acadêmica sentiram-se distantes das discussões e, diferentemente da Inglaterra, afirmaram que a proposta não envolveu a comunidade acadêmica. Além disso, os representantes da Associação dos Docentes da Universidade de Brasília (ADUnB) se posicionaram contra qualquer iniciativa que afastasse a integração direta entre professores

e alunos. Outro ponto levantado na reunião do Anfiteatro 09 tratava da questão da Universidade Aberta romper com suas relações científicas e desmerecer o campo da pesquisa, centrando sua atenção apenas no ensino (CORREIO BRAZILIENSE, 10 de maio de 1979, p. 21).

O Estado brasileiro, naquele momento, posicionou-se claramente contra a implantação da Universidade Aberta no Brasil. O Ministro da Educação Euro Brandão (1978/1979) afirmou categoricamente que não foi dada sequência à proposta de criação de uma Universidade Aberta prevista no Primeiro Plano Setorial da Educação porque ele, pessoalmente, considerava inadequada para as condições brasileiras uma proposta de cursos de graduação, de formação universitária, nos moldes da universidade inglesa. Em sua opinião, ofertar cursos de graduação pela via supletiva e por correspondência seria rebaixar a qualidade do ensino. Em contrapartida, afirmou que os cursos de extensão por esta via eram perfeitamente aceitáveis e deveriam ser implantados o quanto antes (FOLHA DE S. PAULO, 11 mar., 1979, s/p).

O seu sucessor na pasta da educação, o Ministro Eduardo Portella (1979/1980), teve um posicionamento ambíguo em relação a esta questão. Inicialmente, demonstrou entusiasmo e afirmou que incentivaria a implantação da Universidade Aberta. Poucos meses depois deu uma entrevista no jornal *Tribuna da Imprensa* (7 maio, 1979, p. 2) afirmando, todavia, que a Universidade Aberta é supletivo *black tie*, pois, em sua opinião, este tipo de formação tem um caráter de “supletivo engomado”. Afirmou ainda que as universidades brasileiras precisam produzir conhecimentos e não apenas transmitir.

2.2.1 A ideia de Universidade Aberta: de milagre a supletivo “black tie”

Havia uma explícita intenção de vincular a Universidade Aberta à doutrina política do ensino supletivo. O texto de Sucupira não foi publicado aleatoriamente no volume da RBEP dedicado àquela modalidade de ensino. De certo modo, partiu dali o movimento inicial estatal no sentido de adequar a Universidade Aberta ao que esposava o MEC para o ensino supletivo. Pois, paralelamente aos grupos de estudos criados para pensar a implantação da Universidade Aberta no início da década de 1970, havia toda uma canalização de esforços governamentais no planejamento e na implantação do ensino supletivo.

Um dos esforços foi a criação, nas estruturas do MEC, do DESU – órgão dedicado exclusivamente para tratar dos assuntos relativos à esta modalidade de ensino. Vale

recordar que os GTs criados para estudar a Universidade Aberta estavam diretamente ligados àquele Departamento.

Ocorreram mediações entre a política de ensino supletivo desenvolvidas no referido período e a ideia Universidade Aberta, uma vez que, naquele momento, o ensino supletivo era visto como estratégia de desenvolvimento nacional aliado ao uso das tecnologias de informação de massa. Estas eram compreendidas como uma metodologia ajustada às características peculiares do ensino supletivo (MEC, 1973).

Por fim, vale destacar a vinculação do ensino supletivo com a educação permanente ou “suprimento”. Compreende-se a educação permanente como um imperativo dos tempos modernos que, devido às constantes necessidades de atualização impostas pelo mundo do trabalho, exige de todos uma “repetida volta à escola” (MEC, 1973, p. 375).

Nas palavras de Chagas (1973, p. 488), “é a educação permanente, a única forma de evitar o envelhecimento precoce dos quadros de recursos humanos e reajustá-los às constantes mutações que se operam nas formas de vida e de desempenho técnico”.

A política de ensino supletivo orientou-se pelos conceitos de flexibilidade, ajustamento e abertura. Segundo Chagas (1973, p. 390), “supletividade é no fundo ajustabilidade, flexibilidade e abertura, que de modo algum exclui a escola regular, mas antes a revitaliza”. Assim, a política de ensino supletivo apresenta-se como uma inesgotável fonte de soluções para ajustar a realidade escolar às mudanças que se operavam no Brasil e no mundo.

Naquele período, o ensino supletivo alçou uma posição de alto valor estratégico, incluindo em seus princípios, além dos alunos afastados do ensino regular, os trabalhadores em busca de qualificação profissional, treinamento, atualização e aperfeiçoamento.

Houve o estabelecimento de uma doutrina, na educação de adultos, de forma particular, e na Educação, de forma geral, que se encontrava visivelmente enleada na doutrina política do governo Médici. O Brasil precisava de reformas que deveriam visar o ajustamento e a adequação à ordem vigente. Muito embora a política de ensino supletivo fosse pensada e implantada para os ensinos de primeiro e segundo graus, os seus articuladores não deixaram de prever que a ideia de “suprimento” ou educação continuada firmar-se-ia em breve no Ensino Superior e, quando se desse tal fato, segundo Chagas (1973), não haveria como deixar de incluir as universidades na política de ensino supletivo desenhada.

A discussão da educação continuada no Ensino Superior, aliada aos meios de comunicação de massa, já havia ganho terreno nos anos do milagre econômico, e sua ideia já estava presente no I Plano Estratégico da Educação, e se encaixava, em termos de política governamental, à doutrina do ensino supletivo e às recomendações da UNESCO (MEC, 1973).

O executivo publicizou de forma massiva o seu entusiasmo com a Universidade Aberta, enfatizando, naquele período (1972-1974), o potencial “milagroso” da Universidade Aberta, à medida que esta pudesse reduzir a pressão sobre as universidades, visando à ampliação de vagas e à democratização da educação superior. Todavia, apesar do entusiasmo, a Universidade Aberta no Brasil não seria tão aberta quanto à inglesa.

Em apresentação na CD sobre a política educacional vigente, na parte da exposição relativa ao ensino supletivo, Passarinho (1973) afirmou: “[...] nossa Universidade Aberta não terá as mesmas especificações que a inglesa, que permite a entrada de todos os que desejarem cursá-la. A nossa, será, podemos chamá-la de semiaberta, pois exigirá para o ingresso o curso de segundo grau completo. A abertura será no sentido da não exigência de vestibular”.

Aquelas informações foram se concretizando à medida que o GT discutia a UAB. Por outro lado, a Universidade Aberta era vista como uma forma revolucionária de educação continuada de adultos que por diferentes razões não deram sequência nos estudos. Ademais, por ser uma Universidade a domicílio, diferente dos padrões tradicionais, era uma solução para manter longe dos *campi* universitários uma legião de alunos. Tal distância, segundo a concepção vigente, manteria os alunos longe dos ranços da sala de aula (PASSARINHO, 1973).

Os ranços da sala de aula e dos *campi* presenciais podem ser interpretados como o pensamento crítico contra o regime e a ordem vigente. Apesar das ações repressivas contra professores e estudantes universitários, a Universidade não deixou de ser o *locus* de produção crítica do saber.

Outro aspecto essencial presente nas discussões é que a Universidade Aberta deveria nascer vinculada essencialmente ao setor público e ao MEC. Oliveira (1979) conclama tal indicação, derivada dos trabalhos elaborados pelos militares, de monopólio público da Universidade Aberta. Conforme aquele autor, este tipo de restrição enfaixa às demais iniciativas criando padronização e formalismo.

No relatório entregue por Newton Sucupira (1973), havia a referência à Universidade Aberta e à formação de professores. Todavia, à medida que os estudos

realizados pelos burocratas do Estado avançavam, é perceptível um primeiro movimento no sentido de se ofertarem cursos superiores regulares em diferentes áreas do conhecimento para todos aqueles que desejavam cursar o Ensino Superior e possuíam o diploma de segundo grau.

Quando o primeiro GT entrega o seu relatório, já se percebe um deslizamento efetivo para o vínculo entre Universidade Aberta e formação de professores leigos. De acordo com os integrantes do referido GT, o Brasil possuía um número muito elevado de professores atuantes – sobretudo nas áreas rurais – que não terminaram nem o primeiro e nem o segundo grau e que jamais teriam a oportunidade de estudar se não fosse a Universidade Aberta (JB, 17 dez. 1973, p. 13).

Tal fato aponta que o segundo GT instituído no último mês da gestão de Jarbas Passarinho, sob a responsabilidade do DESU, tinha como tarefa pensar a implantação da Universidade Aberta considerando a formação do professorado leigo nas regiões onde não existiam Faculdades de Educação.

O objetivo primordial da UAB, naquele momento, casava-se com Projeto Logos I, em desenvolvimento nos Estados da Paraíba, Piauí, Roraima e Rondônia desde 1972, por meio do DESU, cuja intenção era qualificar emergencialmente, por meio da EaD, professores em exercício nas 04 (quatro) primeiras séries do ensino de primeiro grau (entre a 4^a. e a 8^a. séries).

Segundo o MEC (1975), tendo em vista a baixa escolarização da clientela, era viável qualificar do que oferecer estudos em nível de segundo grau e, quiçá, de terceiro grau. Em outras palavras, à medida que o governo Médici chegava ao fim, a euforia e a pressa do Ministro Passarinho e dos agentes estatais em implantar uma Universidade Aberta foram se diluindo na continuidade de projetos existentes, reforçando a ideia da necessidade de ações graduais e pontuais.

Neste sentido, questiona-se: Como oferecer formação em nível universitário para professores carentes de formação em nível de primeiro e segundo graus? Tal pergunta fez parte dos questionamentos do Ministro Ney Braga, que preferiu seguir com a formação e o treinamento de professores, em nível de segundo grau (MEC, 1975), por meio do Programa Logos II, apesar da previsão orçamentária de 1975 especificar o valor de Cr\$ 6.330.000 (seis milhões e trezentos e trinta mil cruzeiros)⁷⁵, vinculado ao DESU, para a

⁷⁵ Documento disponível no Arquivo do Senado Federal (SF), Caixa 4. Subanexo 9, Pasta 10. Projeto de Lei (PL) do Congresso Nacional (CN), nº. 10, de 1975. Estima e fixa a despesa da união para o exercício financeiro de 1976.

implantação da UAB. O objetivo do Projeto Logos II foi assim descrito pelo MEC (1979, p. 17):

[...] habilitar em nível de 2º. grau, para lecionar até a 4ª. série do 1º. Grau, com avaliação de processo, via ensino supletivo, mediante ensino a distância, aplicado através de módulos de ensino, professores não titulados, com exercício no magistério, nas quatro primeiras séries do 1º. Grau, nos Estados do Piauí, Paraná, Paraíba, Rio Grande do Norte e território federal de Rondônia.

A decisão de se continuar com o Projeto Logos II evidencia uma preocupação com avanço devagar, cauteloso e realístico da Educação (MEC, 1975). Afinal, não foi este o lema idealizado pelos militares para a transição democrática? E, por outro lado, revela que o Estado ainda não havia acomodado os interesses dos grupos privados conforme as afirmações de Oliveira (1979; 1985; 1988).

A ideia de Universidade Aberta ressurgiu novamente no Estado por meio da experiência iniciada pela UnB em 1979. O Preposto dos militares na UnB, José Carlos de Azevedo, firmou um acordo com a Universidade Aberta da Inglaterra para traduzir, editar e vender o material didático (livros, filmes e audiocassetes) daquela universidade em cursos de extensão a distância ofertados pela UnB. O Reitor pretendia que tal experiência fosse o início da implantação da Universidade Aberta no Brasil. A iniciativa da UnB suscitou críticas dos docentes, dos alunos e também do MEC que, naquele momento, se posicionou abertamente contra a implantação da Universidade Aberta por desconfiar deste tipo de universidade para formar, em nível de terceiro grau, os estudantes.

Os ministros da Educação que se sucederam no cargo após Ney Braga mantiveram postura semelhante no que diz respeito à descrença e ao rebaixamento da formação em nível superior pela via supletiva e a distância. A ideia de Universidade Aberta encerrou-se, naquele momento, como um supletivo para engomadinhos e inadequadas às condições brasileiras, conforme assinala Dias (1979), quando apresenta a larga experiência da *British Broadcasting Corporation* (BBC) de Londres na elaboração de cursos para rádio e televisão e o complexo sistema de correios e transportes que funcionam muito bem na Inglaterra.

2.3 A Universidade Aberta brasileira como ideia da ditadura militar

Em que medida a Universidade Aberta aparece como possível solução em tal contexto?

No auge da ditadura, a ideia de Universidade Aberta, segundo o discurso oficial, serviria para ampliar o acesso dos adultos à educação superior e desafogar os vestibulares, atingindo, inclusive, as regiões brasileiras mais distantes dos grandes centros populacionais. Por outro lado, a ideia se relacionava à concepção “em gestação” pela UNESCO de educação continuada colocando o acento na Educação como parte essencial para a consolidação das relações capitalistas de produção. No caso do Estado brasileiro, o modelo de desenvolvimento adotado andava de mãos dadas com a ideologia de segurança nacional.

O desenvolvimento estava centrado no objetivo de transformar o Brasil em grande potência, promovendo “resultados positivos” na economia consignada na famosa frase: “Esperar o bolo crescer para depois dividi-lo”. Em tal conjuntura, o desenvolvimento estava diretamente ligado à segurança nacional. Em outras palavras, era preciso desenvolver a economia e promover reformas que visassem ao ajuste de acordo com o mundo capitalista ocidental.

Em um contexto de “Brasil, grande potência”, “milagre econômico” e de “grandes projetos”, a promessa de Universidade Aberta foi embalada por euforia – graças, também, às inovações tecnológicas. Aliás, o desenvolvimento da tecnologia foi alardeado tanto por Médici (1969) quanto por Passarinho (1969), como única forma de conter o fosso que separava o Brasil dos países desenvolvidos.

Na avaliação de Habert (1996, p. 31), na gestão do Ministro general Jarbas Passarinho:

[...] de uma forma geral, o conjunto da política educacional agravou a seletividade e o analfabetismo, reforçou o controle político e ideológico sobre o ensino e provocou um profundo rebaixamento da sua qualidade, retirando-lhe seu caráter mais universal e crítico em benefício da formação de uma mão de obra mais adaptada aos interesses das empresas e do regime.

A discussão sobre a Universidade Aberta no Brasil ganhou corpo a partir da Conferência organizada pela UNESCO, em Tóquio, Japão, sobre a educação de adultos, em um momento que se pretendia o desenvolvimento econômico.

A sociedade estava fechada para ideias contrárias ao regime e para produções contrárias à linha de desenvolvimento pretendida por aqueles que estavam no poder. O policiamento imposto pretendia calar, inclusive, aqueles que simpatizavam com uma literatura considerada subversiva, pois eram julgados como se estivessem utilizando a cátedra para fazer de suas aulas tribunas políticas.

Destarte, é preciso considerar que o projeto de desenvolvimento proposto ampliou a entrada de empresas estrangeiras no País e fomentou o crescente desenvolvimento das indústrias, sobretudo, as automobilísticas, importando-se, como assegura Saviani (2008a), um modelo organizacional de trabalho centrado nas linhas de produção fordistas⁷⁶ e racionais. Era preciso, então, qualificar a mão de obra, a baixos custos, para sua atuação mais eficiente no mercado de trabalho. Alguns estudiosos ingleses visitaram o Brasil na época do milagre econômico, especialmente o Estado de São Paulo, e ficaram impressionados com a quantidade de operários sem qualificação. Neste sentido, reafirmaram que a educação aberta, nos moldes de Universidade Aberta inglesa poderia ser uma ferramenta útil para tornar àquela mão de obra mais produtiva.

Foi no período de “autoritarismo triunfante” (SAVIANI, 2008b) que a gestação da ideia foi embalada pelos militares e seus apoiadores como uma solução a baixo custo para fazer chegar a educação superior aos adultos inseridos no mercado de trabalho. Além disso, a ideia trazia em sua raiz a possibilidade de “preparar” a mão de obra, mas distante dos *campi* universitários por fazer uso dos recursos da tecnologia de comunicação. Assim, poder-se-ia dissuadir qualquer movimento organizado contra o regime.

As tecnologias eram apontadas como excelentes estratégias para a modernização do conhecimento e deveriam ser adotadas, inclusive, pelos “países em via em desenvolvimento”. Assim, segundo Faure (1972), e segundo as recomendações da UNESCO (MEC, 1973), os países desenvolvidos deveriam levar auxílio e transferir tecnologias para àqueles países. Neste ponto de vista, uma verdadeira educação permanente só aconteceria em escala suficiente por meio das possibilidades infinitas abertas pelas tecnologias da informação. E a transferência de tecnologias dos países desenvolvidos para os países de capitalismo periférico era endossada como um ato de “solidariedade” e de “cooperação internacional”, visando a criação de um amplo movimento de educação de massas. Tal solidariedade deveria se dar com base em

⁷⁶ Segundo Harvey (2012), o fordismo fez mais do que racionalizar a divisão do trabalho nas fábricas e operar hierarquicamente a separação entre concepção, controle e execução dos processos produtivos; ampliou a ideia de que a produção em massa significava consumo de massa – um novo sistema de reprodução da força de trabalho. Tem-se aí um apoio nos estudos de Gramsci (2011, v. 4), uma vez que os novos métodos de trabalho são inseparáveis de um modo específico de viver, pensar e sentir a vida.

acordos, pois implica em questão de ordem política e de internacionalização das relações entre os países (FAURE, 1972).

Neste sentido, a educação permanente é a ideologia dominante nas políticas educativas a partir da década de 1970. Esta retrata um princípio orientador dos sistemas educativos. Nas palavras de Faure (1972, p. 272): “propomos a educação permanente como ideia mestra das políticas educativas para os anos vindouros”.

A educação permanente traz em seu nicho o prolongamento da Educação para todas as idades, enfatiza a autoaprendizagem, autoresponsabilidade, flexibilização e diversificação das metodologias de ensino. Assim, tem-se a previsão da possibilidade do aperfeiçoamento contínuo integrando estudo e trabalho. Na ideia de Faure (1972), o estudo deve, inclusive, integrar o tempo do ócio.

O conceito de educação permanente está intimamente ligado à educação aberta, cujas universidades sem parede, da década de 1970, eram a sua expressão mais moderna. A educação aberta se contrapõe aos sistemas considerados “fechados”, de tempo integral, seletivos e direcionados a elite; alarga o Ensino Superior e oferece liberdade de escolha; é dirigida para os adultos trabalhadores que pode adquirir uma qualificação determinada em menos tempo e de forma acelerada. Neste quesito, o relatório encomendado pelo UNESCO e que serviu de base às políticas educacionais dos países, na década de 1970, é enfático: “não há seguramente maneira mais certa de realizar economias em matéria de ensino do que economizar o tempo dos alunos e não se pode negar que assim há milhões a ganhar” (FAURE, 1972, p. 338-339).

De fato, intencionava-se o máximo de abrangência com o mínimo investimento. E a Universidade Aberta, de certo modo, encarnava a modernidade do capitalismo, uma vez que permitia em uma só proposta: a qualificação da mão de obra adulta, a organização racional dos processos de ensino, o uso e a disseminação dos recursos tecnológicos, a fragmentação da organização do trabalho pedagógico e a estimulação da autodidaxia. Tudo isso a distância e longe das interações presenciais contínuas. De outro modo, exortava-se o ajuste e a adequação dos trabalhadores ao sistema econômico vigente.

A Lei da Reforma do Ensino de Primeiro e Segundo Graus, de 1971 consignou tal orientação em sua espinha dorsal, mas deixou-a especialmente clara na parte que se referia ao ensino supletivo, cujo norte era a utilização dos meios de comunicação de massa para o alcance do maior número de alunos, inclusive, àqueles que necessitavam de formação profissional, como, por exemplo, os professores. Ou seja, havia no seio do regime ditatorial um conjunto de peça legislativa que consignava as mudanças impostas

pelo alto e impulsionava as iniciativas de associar a Universidade Aberta à lógica desenhada para o ensino supletivo. Neste sentido, Saviani (2008b) afirma que a tramitação da Lei da Reforma do Ensino de Primeiro e Segundo graus de 1971, foi intencionalmente elaborada, articulada e aprovada pelo alto sem a participação da sociedade civil. O mesmo pode ser dito em relação aos estudos iniciados sobre a Universidade Aberta. Com a diferença de que em relação ao objeto de pesquisa aqui empreendido, neste momento, não houve uma proposta concreta por parte do Estado; todavia, os estudos iniciados partiram do interesse dos generais e foi estudada e pensada pelos apoiadores dos generais. Em outras palavras, pensadas e direcionadas pelo alto. Como aponta Oliveira (1976), não houve o envolvimento da comunidade acadêmica e nem a divulgação dos resultados produzidos pelos GTs. Em relação ao primeiro aspecto, o fato pode ser observado pelos integrantes dos GTs constituídos. Em relação ao segundo aspecto, não houve divulgação de alguns relatórios produzidos, mas por outro lado, os jornais da época – a imprensa escrita, deram ampla divulgação aos passos e encaminhamentos em relação aos estudos e discussões sobre a Universidade Aberta. As matérias iam desde notas indicando quando e onde seriam as reuniões dos GTs, até os resultados obtidos pelos Grupos, criando um consenso em torno do tema.

Faz-se importante notar que as matérias de jornais divulgavam, inclusive, o que seriam “falsas polêmicas”, pois as divergências apresentadas, via de regra, resumia-se a questões de encaminhamento levantadas pelos próprios interessados e envolvidos nos estudos. Uma das “falsas polêmicas” manifestadas tinha a ver com a idade mínima para ingressar na Universidade Aberta ou se, no caso brasileiro, seria uma Universidade Aberta ou semiaberta. Ponto pacífico era que este tipo de instituição ampliaria a baixos custos a oferta de educação superior; outro ponto pacífico era que a mesma deveria ser direcionada, em um primeiro momento, para formar professores, e que deveria ser criada uma instituição autônoma, nos moldes da inglesa, para a oferta de cursos. Tais pontos de vistas podem ser observados nos estudos publicados no referido período, tal como expressou Camargo (1974), Dias (1976) e Escotet (1978).

A ideia gestada nas condições materiais explicitadas anteriormente era do interesse dos militares, mas, por outro lado, as razões para que a ideia fosse considerada precipitada e que mais valeria seguir com as experiências existentes no campo da formação dos professores leigos, como, por exemplo, o Projeto Logos II, de acordo como as pesquisas aqui empreendidas, não foram explicitadas no movimento aparente da ideia. Destarte, a investigação revelou que o Estado brasileiro postergou a implantação de uma

iniciativa neste campo, apesar da rubrica orçamentária direcionada à Universidade Aberta, em 1976, porque atrelada à ideia de Universidade Aberta, existia o interesse dos grupos privados.

Quando o primeiro relatório do Estado foi apresentado, havia o claro empenho de vincular a Universidade Aberta exclusivamente às universidades públicas, justamente em um período em que as universidades privadas presenciais tiveram um crescimento significativo, conforme atenta Sousa (2006).

Os grupos de interesse, no período em questão, tiveram nos estudos de Oliveira (1979), a expressão mais influente, sendo favoráveis à implantação da Universidade Aberta pelas razões já apresentadas, mas simultaneamente desfavoráveis à implantação de uma instituição vinculada ao monopólio público. A opinião daquele autor expressa claramente a intenção daqueles grupos quando afirma que a pluralidade de iniciativas é condição essencial para o alcance de níveis de excelência exigidos pelo mercado. Segundo tal lógica, a atribuição do MEC era a de prover a regulamentação necessária para garantir a qualidade do ensino, mas sem enfaixar outras iniciativas e evitando a padronização. Importa considerar que a defesa elaborada por Oliveira (1979) seria colocada em prática, na reforma do Estado, na década de 1990.

O aspecto aqui ressaltado é uma das determinações essenciais que configura a especificidade do encaminhamento dado à questão pelo Estado brasileiro. Tal tensionamento acompanhou as futuras tentativas do Estado neste campo e, ao contrário, do que se divulgou e se divulga até hoje, a implantação da Universidade Aberta como política pública foi postergada até o momento em que os interesses foram acomodados. Neste sentido, esta hipótese contraria as repetidas informações de que a comunidade acadêmica foi a responsável pelo adiamento da iniciativa do Estado no referido campo (BUARQUE, Entrevista 1; CLÍMACO; NEVES, 2003; CLÍMACO, 2011; FORMIGA, Entrevista 3).

Finalmente, pretende-se demonstrar que a gênese da ideia de Universidade Aberta no Estado brasileiro surgiu na ditadura militar, evidenciando que o governo brasileiro nos anos 1970, não somente cogitou a criação e implantação de uma Universidade Aberta, como financiou viagens de agentes do governo e mobilizou recursos, contradizendo o que afirmam Preti (2005, p. 31): “o governo brasileiro, na década de 1970, não chegou a cogitar a criação de uma universidade estatal a distância, mas elaborou e implantou programas nacionais de educação a distância, como o minerva e o logos”; e Pereira e

Peixoto (2010, p.181): “Não se cogitou [da década de 1970], na criação de uma Universidade, sistema e ou rede para a EAD”.

De outra parte, a ideia ganhou corpo no Estado a partir das recomendações da UNESCO, decorrentes da Terceira Conferência Internacional de Educação de Adultos. Além do que, naquele período, as trincheiras dos interesses privados já haviam se constituído.

Se durante a década de 1970, a ideia de Universidade Aberta se materializou no Projeto Logos II de formação de professores leigos, conforme assinala Silva (1979), na década seguinte, a discussão é retomada por um dos integrantes dos GTs efetivados na referida década, e levada adiante como PL complementar. Mas o cenário, apesar de se inscrever em um lapso de tempo em que os movimentos sociais começavam a ganhar fôlego, as discussões e o desenho do PL seguiram sendo definidas pelo alto.

2.4 O movimento da Universidade Aberta na Nova República

2.4.1 Da retomada da ideia a primeira proposta de iniciativa do Estado

A ideia foi retomada pelo Conselho Federal de Educação (CFE), por meio da Indicação n. 18/1986, que “propõe a criação de uma Comissão de sete especialistas indicados pelo MEC e pelo CFE, para que se estude as virtualidades do ensino por correspondência e técnicas completas com vistas a seu aproveitamento na Universidade Aberta” (NISKIER, 1988).

Os principais argumentos que sustentam a visão do autor da Indicação encontram respaldo em torno da educação permanente. Nas palavras de Niskier (1988, p. 7), “o conceito da necessidade de educar-se continuamente é aceito universalmente, não apenas por imperativos pessoais, mas também por motivos pragmáticos impostos pela sociedade”.

Por outro lado, Niskier (1988) menciona que no Brasil, a ideia de educação permanente está contida no art. 24 da Lei n. 5.692/1971, que trata das finalidades do ensino supletivo. Além dos argumentos explicitados, aquele autor enfatiza a experiência da Universidade Aberta de outros países, com destaque para as experiências inglesa, alemã e espanhola.

Com base em tais argumentos, e considerando que a tendência de outros países era incorporar técnicas da educação de massa à educação permanente, tem-se o lançamento da UAB:

[...] Parece-nos oportuno o lançamento da ideia de uma Universidade Aberta, com a qual só teria a lucrar o sistema educacional como um todo e sob múltiplas formas, em um país que ainda não dispõe de recursos humanos qualificados em muitos setores, além de permitir a muitos a reconversão de profissão. (NISKIER, 1988, p. 10).

A referida Indicação também destaca a experiência do Brasil, com a utilização dos meios de comunicação de massa desde a década de 1950, concluindo, todavia, que os programas que existiram ou que existem não se destinam à educação superior. Assim, o documento propõe a criação de uma Comissão composta por 07 (sete) especialistas indicados pelo MEC e pelo CFE.

A Indicação, de autoria de Arnaldo Niskier, foi aprovada, e o Presidente do Conselho Federal, por meio da Portaria n. 56, de 05 de outubro de 1987, designou 07 (sete) especialistas⁷⁷ para o estudo das virtualidades do ensino por correspondência e técnicas correlatas, visando o aproveitamento na Universidade Aberta, por meio da referida Portaria. Aquela comissão teve o prazo de 90 dias para apresentar o seu relatório.

No dia 10 de outubro, a Comissão deu início aos seus trabalhos, apresentando um relatório em 17 de março de 1988⁷⁸. O relatório contém as experiências⁷⁹ que embasaram a análise da comissão, entre as quais: o Centro de Ensino Técnico de Brasília (CETEB); o Projeto Verso e Reverso, da Fundação Educar, que se transformou no MOBREAL; o Centro de Treinamento para o Desenvolvimento Econômico (CENDEC), órgão vinculado ao Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA); a EaD na UnB, a partir de 1976; a Sociedade Israelita Brasileira (ORT), que, em parceria com o MEC, promoveu a qualificação profissional para pessoas de baixa renda. Além das experiências descritas, a

⁷⁷ Faz-se importante destacar que a Portaria nomeou apenas 06 (seis) integrantes, a saber: os conselheiros, Arnaldo Niskier (presidente da comissão), Lêda Maria Chaves Tjara, Walter Costa Porto e os professores, Newton Lins Buarque Sucupira, Paulo Nathanael Pereira de Souza e Rosa M.M. Pessina. A Portaria integra a publicação do Conselho Federal de Educação (CFE). *Ensino a distância: uma opção*. A proposta do Conselho Federal de Educação. Brasília: Departamento de Recursos Educacionais, 1988. p. 13.

⁷⁸ Logrou-se o acesso ao relatório da Comissão Especial em duas publicações. A primeira publicação encontra-se na *Revista de Tecnologia Educacional*, v.17, nº 80/81, p. 101-107, jan./fev. 1988. A segunda encontra-se publicada em livro do CFE referenciado na nota 29. Este contém, em anexo, todos os documentos que embasaram a análise da Comissão Especial.

⁷⁹ Todas as experiências apresentadas estão consignadas em relatórios e constituem anexos do Relatório apresentado pela Comissão Especial, em 17 de março de 1988.

Comissão analisou o Relatório de Newton Sucupira, elaborado em 1972, como resultado de sua viagem à Inglaterra para conhecer a experiência da Universidade Aberta inglesa.

Após a análise das experiências relatadas e de outros documentos complementares⁸⁰, a Comissão Especial reproduziu as indagações feitas pelo Professor Newton Sucupira que, segundo o mesmo, a Comissão deveria se posicionar. As indagações vão desde qual nível se deveria dar início à experiência da Universidade Aberta até a quem caberia a execução do projeto (seria atribuição do MEC ou seria permitida a iniciativa a instituições privadas?).

A Comissão conclui o relatório recomendando, primeiramente, a criação de um GT que se voltasse, de forma sistemática, para a problemática do ensino a distância, além de incentivar e planejar o desenvolvimento de projetos experimentais de ensino a distância, recobrando com prioridade as áreas da capacitação de professores leigos e do treinamento e melhoria da mão de obra⁸¹.

Segundo tal documento, o GT seria responsável pela volta à problemática do ensino a distância, promoção de trocas de experiências entre os responsáveis pelas iniciativas já existentes no País, planejamento e incentivo de projetos experimentais por meio da EaD – cuja prioridade seria a formação de professores leigos e o treinamento da mão de obra, implementação de um sistema cuidadoso de avaliação e acompanhamento, que seria acompanhado pelo CFE e, em vista dos resultados obtidos, autorizaria a expedição de diplomas (PARECER n. 263/1988).

A Portaria n. 511, de 27 de setembro de 1988⁸², assinada pelo Ministro da Educação Hugo Napoleão, constituiu o GT recomendado pelo Relatório da Comissão Especial e pelos estudos em curso no Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas

⁸⁰ Os seguintes textos também embasaram o trabalho da Comissão: Paulo Nathanael Pereira de Sousa: “Educação a distância (Ensino por correspondência) para que e para quem?”; Newton Sucupira: “Algumas questões sobre o projeto de instituição do sistema de educação a distância e sobre as quais a Comissão deveria tomar posição”; Arnaldo Niskier: “O ensino por correspondência algumas colocações”; Newton Sucupira: “reflexões sobre a educação permanente e a sociedade moderna”; “Por que o ensino a distância”? Texto elaborado pela equipe técnica do CETEB, em 1980; João Batista Araújo e Oliveira: “Universidade aberta: passado, presente e futuro”; Logos II – Registro de uma experiência, documento elaborado pelo Centro de Ensino Técnico de Brasília, CETEB, 1984.

⁸¹ Faz-se importante destacar que o Relatório da Comissão publicado na *Revista Tecnologia Educacional*, apresenta diferenças em relação ao Relatório da Comissão publicado pelo CFE. No documento publicado na referida Revista, tem-se consignadas 10 (dez) recomendações, entre as quais, não figura, em nenhum momento, a constituição de um GT. As recomendações são apresentadas como ações que derivaram dos estudos da Comissão Especial, entre as quais, destacam-se: realizar uma experiência piloto sob a supervisão do MEC, para a capacitação em serviço de professores de primeiro e segundo graus, através do ensino a distância, tendo como elemento integrador o curso por correspondência; expedir certificados e diplomas aos concluintes do curso, através das instituições vinculadas; e, conceder diploma de licenciatura aos candidatos que apresentaram o segundo grau completo, como pré-requisito (NISKIER, 1988).

⁸² A Portaria foi publicada do *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 29 jan.1988. Seção I, p. 18.901

Educacionais (INEP), para elaborar a política de EaD e formular propostas de cursos a distância por correspondência e técnicas correlatas.

Além disso, a mencionada Portaria também instituiu no INEP a Coordenadoria de Ensino a Distância⁸³, ligada diretamente à direção geral do Instituto. Segundo tal ditame, o GT teria 60 dias para apresentar a proposta, podendo o período ser prorrogado por mais 30 dias. Em seu § 1º, art. V, declara que o GT deveria consultar segmentos da sociedade interessados em EaD, a fim de estabelecer uma proposta de cunho participativo.

Tem-se aí, portanto, o quarto GT constituído no campo do Estado brasileiro para estudar a implantação da Universidade Aberta no Brasil. Os integrantes do GT para a EAD foram designados por meio da Portaria n. 418, de 10 de novembro de 1988⁸⁴. O GT foi coordenado pelo representante do CFE, Arnaldo Niskier. Como foi indicado pela Portaria n. 511/1988, que o GT consultasse segmentos da sociedade interessados em EaD, o mesmo, segundo a professora Cardoso (1990a, mimeo. p. 6)⁸⁵, ouviu os seguintes especialistas: “professor Silveira Lobo/ABT, Arnon de Andrade/IRDEB, a professora Rosa Pessina/CETEB, o professor Sadi Dal Rosso/Andes, o professor Juan Bordanave entre outros”.

Conforme as várias reuniões que se seguiram, pelas observações apontadas nas atas das reuniões, o GT entregou ao então Ministro Carlos Sant`Anna, o documento *Por uma Política Nacional de Educação Aberta e a Distância* (1989). Na apresentação deste, tem-se consignada como primeira afirmação que a EaD carece de reconhecimento e apoio por parte das autoridades e da sociedade em geral. Ainda segundo o documento, a EaD não é uma novidade em nosso sistema, pois a Lei n. 5.692/1971, em seu art. 26, recomenda o uso dos meios de comunicação de massa nos processos educativos. Todavia, no entendimento dos signatários do documento, tais meios são empregados de forma tímida na Educação brasileira (INEP, 1989)⁸⁶.

⁸³ Therezinha Maria Abranches Félix Cardoso foi designada para responder pela Coordenadoria de Ensino a Distância do INEP (Portaria n. 16, de 04 de abril de 1989, situada no *Dossiê sobre a educação a distância*. Brasília: Arquivo Histórico INEP, série 350, caixa 14, mimeografado).

⁸⁴ O Secretário Geral do MEC, Luiz Bandeira da Rocha Filho, é quem assina a Portaria que designa os seguintes integrantes do GT: Arnaldo Niskier, do CFE; Therezinha Maria Abranches Felix Cardoso, do INEP; Maria de Lourdes Marquez Bittencourt, da Fundação Nacional para Educação de Jovens e Adultos (EDUCAR); Anna Rosa Bogliolo de Siqueira, da Secretaria da Educação Superior (SESu); Jane Maria Fantinelli Tomasini, da Secretaria de Ensino Básico (SEB); Inês Berttoni, da Fundação de Assistência ao Estudante (FAE), Marly Gonet Mourão Branco, da Secretaria de Ensino de Segundo Grau (SESG). A Portaria apontada encontra-se no *Dossiê sobre a educação a distância*. Conferir nota 36.

⁸⁵ O documento encontra-se no Arquivo Histórico do INEP, série: 350, educação a distância, caixa 14. Mimeografado.

⁸⁶ Documento mimeografado, Arquivo Histórico do INEP, série: 350, educação a distância, caixa 14.

Em seguida, tem-se a síntese das linhas de ação da proposta, mas, antes, é apresentada uma breve justificativa da necessidade do Brasil em ter uma ‘política nacional de educação aberta e a distância’. Esta pode ser resumida em dois aspectos, a saber: primeiro, o imperativo urgente de elevar o nível educacional da população; e, segundo, a precisão de incentivar a educação do povo, ou seja, a oferta de condições para a autoformação, para a participação na organização da sociedade e para a sua identificação cultural de homem brasileiro. Para a superação de tais aspectos, o documento registra que a oferta de alternativas diversificadas poderia ser de grande valia (INEP, mimeo. 1989).

São previstas diretrizes e linhas de ações para a educação formal (Ensinos Fundamental, Médio e Superior; a capacitação/habilitação de professores leigos como parte integrante da educação formal) e não formal/educação continuada na área de alfabetização e educação popular e formação para o trabalho.

No âmbito dos Ensinos Fundamental e Médio, a EaD é relacionada à ampliação da oferta de vagas e pode ser utilizada em caráter complementar, uma vez que se trata de uma “metodologia” que não concorre e nem exclui os métodos tradicionais.

No âmbito do Ensino Superior, ainda segundo aquele documento, a EaD também permite ampliar as oportunidades de acesso, tanto no que se refere ao ensino técnico de terceiro grau, quanto da graduação e pós-graduação.

Por outro lado, a educação superior deve dar especial atenção à formação inicial de professores leigos e à formação continuada dos professores habilitados para os Ensinos Fundamental e Médio. Além disso, compete à universidade formar quadros especializados na área de EaD.

Como ação no âmbito da educação superior, tem-se a criação da Universidade Aberta, como medida para assegurar o acesso ao ensino de terceiro grau àqueles que não puderam frequentar os estudos superiores por diferentes razões (INEP, 1989).

O documento consigna 26 estratégias de implantação, acompanhamento e avaliação, onde se destacam 05 (cinco) estratégias que se relacionam diretamente com o objeto de estudo, a saber:

Promover a articulação entre os sistemas federal, estadual e municipal de ensino, no sentido de garantir a descentralização e execução de programas e projetos de ead [...]. Incluir a metodologia de ead nos currículos dos cursos de educação e de comunicação [...]. Oferecer, nas universidades, cursos de especialização em metodologia de educação a distância [...]. Realizar estudos que visem, a médio ou longo prazo, a implantação da Universidade Aberta brasileira [...]. Utilizar a metodologia de ead, em caráter complementar, nos cursos de nível fundamental, médio e superior [...]. (INEP, 1989 pp. 21, 22).

Como resultado, o Ministro Carlos Sant`Anna, ao aprovar o documento, transformou o GT em Grupo de Assessoramento por meio da Portaria n. 117, de 13 de março de 1989⁸⁷. A instituição do Grupo de Assessoramento consubstanciou a necessidade de se adotarem providências sistemáticas e, em curto prazo, da implantação da EaD nos 03 (três) níveis de ensino, como metodologia alternativa “para minimizar o descompasso existente entre a demanda e o crescimento da rede oficial de ensino” (DOU, 1989, p. 3956).

Foi a partir das reuniões do Grupo de Assessoramento⁸⁸ que se deu o PL Complementar n. 4.592/1990, que dispõe sobre a Universidade Aberta no Brasil e dá outras providências. O referido ditame foi encaminhado à Câmara dos Deputados (CD) pelo Presidente da República, José Sarney, através da Mensagem n. 86/1990⁸⁹. Convém destacar que se tem aí o primeiro Projeto de iniciativa do Poder Executivo, que propõe a criação da Universidade Aberta.

O Projeto seguiu acompanhado por uma Exposição de Motivos assinada pelo Ministro da Educação, Deputado Carlos Sant`Anna. Os argumentos da Exposição fundamentavam-se, sobretudo, na eficácia comprovada mundialmente do ensino aberto e a distância e na possibilidade de permitir o acesso à educação superior a grandes contingentes populacionais. Além disso, a educação aberta e a distância é relacionada a metodologias modernas adequadas à realidade brasileira, tendo em vista a existência, no Brasil, de amplo parque editorial, inúmeras emissoras de rádio e TV e uma rede de comunicação social consolidada.

Além das condições materiais apontadas, o documento explicita a carência educacional brasileira e a inserção da Universidade Aberta como forma de amenizar tal realidade, porque oferece oportunidade aos cidadãos adultos que, por razões alheias às suas vontades, não puderem frequentar a educação formal na idade adequada. “A criação

⁸⁷ Publicada no *Diário Oficial da União*. Brasília, DF, 14 mar. 1989. Seção I, p. 3.955-3.956.

⁸⁸ A composição do grupo de assessoramento foi instituída pela Portaria n. 161, a saber: Arnaldo Niskier, (CFE), Therezinha Maria Abranches Felix Cardoso, (INEP), Maria Adete Peixoto Wanderley – Secretária Geral (SG), Siglia Zambrotti Doria, Secretária de Ensino de 2º. Grau, (SESG), Jane Maria Fantinelli, Secretária de Ensino Básico (SEB), Maria de Lourdes Bitencourt, (EDUCAR), Inês Bettoni, Fundação de Assistência ao Estudante (FAE) e Marlene Montezi Blois, Fundação Brasileira de TV Educativa (Funtevê). *Diário Oficial da União*. Brasília, DF, 27 abr. 1989. Seção I, p. 1.765.

⁸⁹ A Mensagem do Presidente encaminhada a Câmara dos Deputados encontra-se no *Diário Oficial da União*. Brasília, DF, 19 fev. 1990. Seção I, p. 3.309. Cópia da Mensagem; bem como cópia da Lei Complementar e da tramitação da matéria foi adquirida na própria Câmara, por meio do atendimento ao cidadão. Após pesquisas percebeu-se também que a exposição de motivos do Ministro Carlos Sant`Anna integra o livro de ALVES, João Roberto Moreira. *A educação a distância no Brasil*. Rio de Janeiro: Instituto de Pesquisas Avançadas em Educação, 1994, p. 104-106.

dessa universidade se inscreve no esforço do país de superar seus insuficientes e alarmantes índices educacionais” (SANT`ANNA, 1990, p. 3).

Na Exposição, a Universidade Aberta é apresentada também como alavanca para acelerar o desenvolvimento socioeconômico do País, e a forma de se operacionalizá-la é coerente com o momento histórico de rápidas e profundas mutações no campo da Ciência e da Tecnologia. O referido Documento ainda destaca que a principal preocupação da Universidade Aberta é oferecer oportunidade de educação superior a todos e contribuir para a democratização da educação superior. O Ministro finaliza o mesmo afirmando que a criação da Universidade Aberta não acarretará aumento de despesa, uma vez que serão utilizados recursos do próprio MEC (SANT`ANNA, 1990).

No subitem exposto a seguir, tem-se a apresentação da proposta de regulamentação da Universidade Aberta do Poder Executivo e como esta foi alterada pelo substitutivo proposto pelo Deputado Jorge Hage (PMDB). Vale destacar que a proposta de regulamentação responde às indagações de Sucupira, vinculando a Universidade Aberta ao MEC, mas com abertura desta à iniciativa privada.

2.4.2 Um olhar sobre a tramitação do projeto que dispõe sobre a Universidade Aberta

A proposta da Lei oriunda do Poder Executivo tramitou na CD de fevereiro a dezembro de 1990 e, após o início do novo período legislativo, em fevereiro de 1991, voltou a tramitar no Parlamento com o substitutivo oferecido pelo Deputado Jorge Hage (PMDB/BA), da Comissão de Educação e Desporto, em dezembro de 1990. No Quadro 18, a seguir, têm-se as principais diferenças entre as propostas:

Quadro 18: Quadro comparativo entre o PL 4.592/1990 e o Substitutivo Jorge Hage.

Projeto de Lei Complementar 4. 592 – C (do Poder Executivo) 16/02/1990			
Art. 1. Fica o poder executivo autorizado a criar a Universidade Aberta do Brasil, vinculada ao MEC	Finalidade: destinada a ampliar e democratizar o acesso à educação superior, na forma dos estatutos aprovados por decreto do Presidente da República	O MEC, Órgãos e programas a ele vinculados responderão pelos encargos financeiros decorrentes desta	A coordenação e supervisão técnica caberá ao INEP e sua implantação e funcionamento ficará a cargo do FUNTEVÊ

		Lei através de recursos próprios	
Substitutivo do Deputado Jorge Hage (13/12/1990)			
Art.1º. Fica o Poder Executivo autorizado a criar a Universidade Aberta do Brasil, sob a forma de fundação pública vinculada ao MEC	Art. 1. Finalidade: destinada a ampliar e democratizar as oportunidades de acesso à educação superior, por meio de programas de educação a distância realizadas através das universidades públicas. Os estatutos serão aprovados por decreto do Presidente da República	Art.2º Define educação a distância [...] “forma de ensino que se baseia no estudo independente e possibilita ao estudante a escolha dos horários, da duração e do local de estudo, combinando a veiculação de cursos com materiais de autoinstrução e dispensando ou reduzindo as exigências de presença.	O MEC, através de dotação orçamentárias dos órgãos e programas da sua estrutura básica, responderá pelos encargos financeiros. Parágrafo único: público alvo: população engajada no trabalho produtivo e a pessoas da terceira idade, adotando características de educação continuada.

Organização: Da autora.

O substitutivo do Deputado incluiu, no PL originário do Executivo, 04 (quatro) novos artigos e redefiniu os artigos existentes (04 (quatro) artigos, no total). O substitutivo teve como preocupação, segundo argumentos do Deputado, o alinhamento do PL à conjuntura administrativa do MEC e ao projeto de LDB.

Segundo o Deputado, na LDB, em fase de tramitação no CN e já aprovado na Comissão de Educação, tinha-se todo um capítulo dedicado à EaD, com previsão da existência da UAB. Para tanto, foram sugeridos os seguintes adendos: definir a finalidade da Universidade Aberta, de modo a explicitar claramente que se tratava de uma instituição de EaD; definir a modalidade a distância e o público para quem esta seria direcionada; delimitar os tipos de cursos possíveis de serem ofertados a distância (graduação, extensão e pós-graduação *lato sensu*) “excluindo, os cursos de mestrado e doutorado porque seria um exagero” (HAGE, 1990, p. 8). Vale destacar que se tem ali a afirmação de que, desde que contenha os mesmos conteúdos curriculares, os diplomas teriam o mesmo valor que os cursos regulares.

Além disso, o primeiro Projeto de iniciativa do Poder Executivo elaborado por representantes do CFE e do INEP previa que a Universidade Aberta seria vinculada ao MEC, abrindo precedentes para a iniciativa privada⁹⁰. No momento da constituição do GT, uma das questões aventadas pelo autor do primeiro relatório sobre a Universidade Aberta no Brasil, Newton Sucupira, era se a responsabilidade da execução caberia ao poder público privativamente ou se caberia também à iniciativa privada. Tal questão se mostrou como o núcleo essencial que permeou os diferentes momentos da discussão e a concepção do PL. Neste sentido, a substituição estrutural do Deputado Jorge Hage, se deu pelo fato da questão da oferta de vagas por meio da Universidade Aberta brasileira, ao âmbito público. O substitutivo foi aprovado por unanimidade em agosto de 1991. Assim, tem-se o posicionamento de Alves⁹¹ (1994, p. 107):

A principal crítica que se tem que fazer ao texto aprovado na Câmara dos Deputados é a proibição de as instituições privadas firmarem convênios ou acordos para desenvolverem ações junto com a Universidade Aberta do Brasil. Pela redação do substitutivo, o trabalho somente poderá ser feito pelas universidades públicas.

O PL tramitou na CD por cerca de 01 (um) ano e meio, sendo encaminhado ao Senado Federal (SF) no mês de agosto de 1991, por meio de Mensagem⁹² do Deputado Inocêncio de Oliveira, então Primeiro Secretário da Câmara dos Deputados, endereçado ao Senador Dirceu Carneiro, Primeiro Secretário do Senado Federal. Nesta última Casa, o PL foi nomeado sob o n. 62/1991⁹³.

A tramitação no SF demorou cerca de um ano para ter o primeiro movimento. Ao receber da CD o PL, a Mesa Diretora do Senado Federal encaminhou-o, como de práxis, para a Comissão de Constituição e Justiça (CCJ). Nesta, o Projeto ficou parado por mais de 01 (um) ano e 06 (seis) meses e, após poucos dias de tramitação, o Presidente da

⁹⁰ Tal fato também pode ser observado nos PLs oriundos da CD. O primeiro PL desta natureza data do ano de 1974, e teve parecer contrário do conselheiro Newton Sucupira, justamente porque entre os argumentos, a proposta permitia a instalação da Universidade Aberta pelas instituições privadas (CFE, Parecer nº 2.780/74. In: ALVES, João Roberto Moreira. *A educação a distância no Brasil*. Rio de Janeiro: Instituto de Pesquisas Avançadas em Educação, 1994, p. 79).

⁹¹ João Roberto Moreira Alves é Diretor do Instituto de Pesquisa e Administração da Educação. Trata-se de uma Organização Social (OS) de iniciativa privada, que tem como objetivo o desenvolvimento da educação com qualidade no Brasil. A fundação do Instituto se deu em 1973. Este atua em todo o território nacional, prestando consultorias para universidades nacionais e internacionais. Além disso, foi Diretor da Associação Brasileira de Educação a Distância (ABED) de 2004 a 2011, e é presidente da Associação Brasileira de Tecnologia Educacional (ABTE). Disponível em: <<http://www.ipae.com.br/perfil.htm>>. Acesso em: 22 set. 2013.

⁹² Documento adquirido no Arquivo do SF, Brasília, DF.

⁹³ Os avulsos dos documentos encontram-se no Arquivo do SF. Brasília, DF, Série: Projeto de Lei da Câmara. Caixa: 10.

República interino, Deputado Inocêncio de Oliveira, enviou mensagem ao SF retirando o PL. Na Mensagem n. 86, tem-se a seguinte especificação: “Senhores Membros do Congresso Nacional, solicito a Vossas Excelências a retirada do Projeto de Lei no. 62, de 1991 (no. 4.592/90), que dispõe sobre a criação da Universidade Aberta do Brasil e dá outras providências” (OLIVEIRA, 1993).

Em vistoria ao PL arquivado no arquivo do SF, constatou-se que não havia maiores explicações para a retirada do referido Projeto. Encontrou-se apenas uma nova mensagem do Deputado agradecendo aos senadores pelo arquivamento do PL Complementar que criava a UAB. A suposição de Formiga (Entrevista 2), um dos mentores⁹⁴ do primeiro Projeto de origem do Poder Executivo, vai ao encontro da suposição expressa na presente pesquisa, quando diz que a ação do executivo de retirar o Projeto do Senado Federal pode ter sido, devido “a pressão de grupos de interesse que não saberia mencionar”⁹⁵.

2.5 O projeto de Universidade Aberta brasileira como iniciativa da Nova República

A retomada das discussões em torno da Universidade Aberta partiu de um membro que fez parte dos dois GTs criados no período anterior. Na gestão de Jarbas Passarinho à frente do MEC, houve uma explícita intenção de vincular a Universidade Aberta ao Programa Nacional de Teleducação (PRONTEL), sob a gerência de Arnaldo Niskier (PASSARINHO, 1999).

A fundamentação conceitual em torno da educação permanente é outra continuidade. A educação, nesta linha, é vista como um processo que se deve prolongar para o resto da vida, visando a expansão e o desenvolvimento do homem em todos os seus aspectos, sobretudo, sua capacidade de autoformação e autogerenciamento de sua aprendizagem (NISKIER, 1988c).

Tem-se aí a influência do relatório “aprender a ser”, elaborado pela Comissão de Desenvolvimento da Educação da UNESCO e presidida pelo consultor Edgar Faure⁹⁶

⁹⁴ Litto (2003) atribui a paternidade do projeto a Marcos Manuel Formiga.

⁹⁵ Inocêncio Oliveira, por meio do seu Assessor de Imprensa, informou que não se recorda das motivações do Poder Executivo para retirar o PL que criava a Universidade Aberta. Aquele parlamentar tem a recordação de que esteve interinamente a frente da Presidência da República e apenas cumprindo ações burocráticas já definidas pela Casa Civil.

⁹⁶ Em 1971, a UNESCO solicitou a Edgar Faure, ex-presidente do Conselho de Ministros e Ex-Ministro da Educação francesa, para assumir a presidência de uma Comissão composta por 07 (sete) pessoas, para definir as novas finalidades da educação perante às mudanças ocorridas na sociedade e alavancadas pelos

(1972). O influente relatório é uma referência utilizada por Niskier (1988c) para fundamentar seus argumentos em torno da necessidade de se implantar a Universidade Aberta no Brasil. Porém, o cerne para a ênfase na educação permanente, entendida como “pedra angular” e como ideia mestra das políticas públicas do futuro, tem a ver diretamente com a reestruturação do capitalismo e o conseqüente imperativo de formação qualificada da mão de obra.

Na estratégia de desenvolvimento nacional, a ideia de suprimento aliada ao ensino supletivo consignou a educação permanente e o uso dos meios de comunicação de massa para a sua difusão. No período em tela, a relação da Universidade Aberta com o ensino supletivo permaneceu. No Parecer n. 263/1988, Niskier (1988b, p. 18) retoma as recomendações finais do relatório apresentado ao MEC, em 1972⁹⁷, com a seguinte afirmação:

A criação de um sistema tão complexo e original de ensino superior exige o planejamento lúcido e rigoroso de pessoas que tenham plena consciência da filosofia que inspira a Universidade Aberta. Trata-se de enfrentar o desafio de criar uma instituição de ensino superior para o povo em geral [grifo nosso], sem perda de sua condição de universidade autêntica.

Aquele Parecer sugere a criação de um GT compreendendo especialistas de renome nas diferentes áreas de ensino e da educação de adultos. A prioridade segue para a capacitação de professores leigos; todavia, amplia a extensão do arco de alcance da Universidade Aberta para o treinamento e a melhoria da capacitação da mão de obra, em outras áreas.

A Universidade Aberta deve avançar progressiva e cautelosamente para outros campos do saber. E tal fato, segundo os integrantes do Grupo de Especialistas, requer avaliações sistemáticas, ou seja, a ideia de avançar gradualmente com a Universidade Aberta pelo País e para outros campos do conhecimento permanecia.

Por outro lado, as preocupações se voltavam, sobretudo, para a sistematização do “ensino a distância”, no sentido da promoção de levantamentos das experiências já realizadas no País e do incentivo de novas iniciativas no âmbito do MEC, visando obter

movimentos estudantis de 1968. Edgar Faure apresentou o relatório intitulado *Aprender a Ser*, em 1972 propondo o conceito de educação permanente (UNESCO, 2010).

⁹⁷ Interessante que quando perguntado por *e-mail* se houve a entrega de algum relatório ao MEC na época da constituição do primeiro GT, a resposta foi “que não houve nada de concreto, apenas discussões teóricas”.

um reconhecimento para a EaD, tanto do Estado quanto da sociedade. Tal preocupação, inclusive, aparecerá demarcada no Plano Nacional de Educação (PNE) (2001-2010).

Destarte, o Ministro Hugo Napoleão criou o quarto GT, no âmbito do Poder Executivo, com 02 (duas) funções específicas, a saber: elaborar a política de “educação a distância” e formular propostas de cursos a distância por correspondências e técnicas correlatas.

No referido largo de tempo, o “ensino a distância”⁹⁸ e a “educação a distância” são termos utilizados como sinônimos. Há uma correspondência nos documentos oficiais entre ensino a distância e técnicas de ensino – meios de ensino. Na década anterior à prevalência, era da teleducação, conforme constata Oliveira (1985; 1988). Neste período, é possível observar uma prioridade para o uso da correspondência e do material impresso, através de meios aproveitáveis e mais adequados à realidade brasileira. Na década anterior, o acento estava mais na preocupação com a “extensão” da abertura da possível Universidade Aberta. Passarinho (1973) reiterou, algumas vezes, que a universidade brasileira seria semiaberta e exigiria pré-requisitos, como, por exemplo, o término do segundo grau.

Por outro lado, nos documentos expedidos após a constituição do quarto GT, é possível notar o uso constante do termo “educação aberta e a distância”, evidenciando uma preocupação em definir a EaD como uma modalidade aberta, com flexibilidade na entrada, no processo e na saída.

A criação, no INEP, de uma Coordenadoria de Educação a Distância, evidencia a institucionalização de um locus responsável pela elaboração da ‘política nacional de educação aberta e a distância’. Tal espaço foi concebido teoricamente com a atribuição de envolver todos os setores da sociedade.

Por outro lado, os agentes do governo, apesar de ampliaram os espaços de diálogos, entendiam que, a discussão não poderia levar em conta o posicionamento, unicamente, da comunidade acadêmica porque, via de regra, aquele grupo se opunha à criação de experiências privadas (OLIVEIRA, 1985; 1988).

A Coordenadoria foi instituída também com o objetivo de estimular estudos e pesquisas no campo da EaD e coordenar a implantação de projetos de cursos a distância. Segundo o entendimento dos integrantes do GT, o Brasil havia amadurecido para a utilização em larga escala da EaD e que esta precisava de reconhecimento por parte da

⁹⁸ Para um estudo mais aprofundado entre a distinção entre os termos “ensino a distância” e “educação a distância”, conferir o trabalho de Minto e Fétizon (2007).

sociedade e do Estado (INEP, 1989, mimeo.), demandando, assim, a sua inclusão na nova Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDBEN), bem como no PNE. Nas palavras de Cardoso (1999a, mimeo, s/p.), “o que sempre faltou foi uma determinação oficial para a adoção de uma política [em torno da EAD]”.

Tal movimento revela o caminho que o Estado começou a trilhar: a ênfase na institucionalização de uma política de educação aberta e a distância, que previa a “urgência” da utilização da EaD para a ampliação da oferta dos Ensinos Fundamental, Médio e Superior e para a capacitação/habilitação de professores leigos. Além disso, previa a sua utilização na alfabetização e educação popular e formação para o trabalho, estabelecendo, assim, diretrizes e estratégias de ações para a chamada “educação formal” e “não formal”. A EaD, neste sentido, passa a ser difundida como solução para diferentes modalidades e fins.

As ações desempenhadas pela Coordenadoria de Educação a Distância contaram com o apoio da Associação Brasileira de Tecnologia (ABT), conforme assinala Neto (1989). Para os integrantes do GT, a implementação de tais ações era necessária para a sensibilização da sociedade brasileira e para o debate sobre a criação da UAB, tanto que viam a implantação da Universidade Aberta brasileira como uma possibilidade de médio ou longo prazo (Cardoso, 1990b, p. 1, mimeo).

Tal visão também pode ser encontrada nos estudos de Neto (1989, p. 37) quando este afirma: “que sejam sistematizados e aprofundados os estudos e experiências a respeito da utilização da EaD nas universidades do país, para que sirvam de fundamentação para uma eventual decisão sobre a criação ou não criação de Universidades Abertas no País”.

Neste processo, tem-se o primeiro PL de iniciativa do Poder Executivo, que dispõe sobre a Universidade Aberta, encaminhado ao CN pelo presidente José Sarney no final de seu mandato. Este é, portanto, o primeiro Projeto de iniciativa do Executivo que se apresenta como resultado do trabalho elaborado pelo Grupo de Assessoramento para a EaD. A intenção do Executivo era a liberalização da Universidade Aberta para a iniciativa privada, acomodando os interesses dos grupos que, desde a década de 1970, já estavam de olho nesta fatia de mercado.

Importa frisar que os integrantes do GT viam a Universidade Aberta como solução de médio ou longo prazo, mas, ao mesmo tempo, propuseram um Projeto abrindo este campo para a iniciativa privada; talvez, já anteviessem que, apesar do aceno positivo do Ministro da Educação da época, a aprovação no CN não aconteceria porque, por um lado,

o Projeto abolia o monopólio público da Universidade Aberta e, por outro lado, a modalidade a distância ainda não tinha sido regulamentada. Esta pode ter sido uma das razões para serem enfáticos na necessidade do reconhecimento da EaD e de sua institucionalização como condição prévia a implementação da Universidade Aberta brasileira (Brasil, 1994, mimeo).

Aliás, não se pode deixar de frisar que o mesmo GT foi criado com a missão de elaborar a ‘política nacional de educação a distância’, o que implicou também no trabalho, daquele Grupo, para inserir a EaD na LDB, em discussão na CD. A Coordenação de Educação a Distância do INEP atuou, por meio de seus integrantes, em frentes paralelas e interligadas, mas conscientes que a prioridade era para regulamentação da modalidade nas Diretrizes e Bases da Educação. Assim, tem-se que: “o que sempre faltou ao [MEC] foi uma determinação oficial, inclusive, na adoção de uma política” (INEP, mimeo, 1990).

Neste momento político de promulgação da Carta Magna e de intensas discussões sobre a LDB, “é de se esperar que a educação a distância venha a ocupar o seu lugar natural” (CARDOSO, 1990, mimeo, p. 1).

As ações descritas anteriormente foram gestadas em um momento de intensa crise na economia brasileira gerando um longo período de estagnação, seja em relação à renda dos brasileiros, seja em relação à elevadíssima taxa de inflação, que, em 1988, chegou próxima de 1000% ao ano. Uma das razões apontadas pelos economistas para a crise que assolou aquela década encontra-se no desequilíbrio das contas do setor público provado pelo tamanho da dívida externa pública. Tal fato ocasionou um severo corte nos investimentos públicos e nas despesas sociais.

As tentativas frustradas de controle da inflação por meios dos planos de choque revelam a face da crise econômica brasileira. Os intelectuais orgânicos da burguesia, entre os quais, Pereira (1992) – futuro Ministro da Administração Federal e Reforma do Estado (MARE), anunciava em palestra proferida em Tóquio, Japão, em 1989, que a crise econômica é um sintoma de doença crônica. Em outras palavras, é um sintoma do esgotamento da estratégia de desenvolvimento pautada na substituição da importação e que se configurou, desde a década de 1930, no nacional desenvolvimentismo. Aquela estratégia, herdeira da Era Vargas, tem em seu núcleo duro a intenção de aumentar a produção interna e diminuir as importações. Além disso, é sintoma também da forma de intervenção do Estado na economia. Ora, a análise das causas da crise econômica no Brasil atenta para os destaques feitos pelos economistas do Banco Mundial (BM) e de outros organismos multilaterais para justificar a necessidade das “reformas estruturais”.

Não é à toa que Anderson (1995) ressalta que um grande amigo seu, consultor do BM, declarou que, em termos de inflação brasileira, na década de 1980, “era preciso romper os diques” para que o povo aceitasse a “medicina drástica”. Ou seja, era preciso estimular o crescimento da inflação para que o povo aceitasse as reformas necessárias que viriam. Conforme observado no capítulo 1 da presente Tese, a grande questão para aqueles atores estava na demasiada intervenção do Estado na economia. Para Pereira (1992, p. 90) “a privatização era a solução natural”. Para isso, era necessário sanear o Estado e desregular a economia para começar a intervir com novas estratégias.

A receita anunciada por Pereira (1992) estava presente nos acordos provisórios da dívida externa entre o Brasil e o Fundo Monetário Internacional (FMI). Os ajustes exigidos pelo Fundo eram: a privatização de empresas estatais, a reforma administrativa do Estado – com a redução do quadro de funcionários, e a abertura da economia ao capital estrangeiro (LOPEZ; MOTA, 2012). Pereira (1992, p. 158) afirma, por exemplo, que a Coreia do Sul conseguiu avançar na economia “porque os coreanos tiveram a coragem de fazer um ajustamento econômico austero em 1979 e 1980, enquanto nós, no Brasil, nos entregávamos ao populismo desenvolvimentista nesses mesmos anos”.

Embora na década de 1980, o Estado não tivesse rompido com a estratégia de substituição das importações, a reforma do Estado já se fazia presente ao acompanhar as mudanças nas relações de trabalho e no redesenho do Estado ocorridos nos países de capitalismo desenvolvido e em outros países da América Latina, como, por exemplo, México, Chile, Peru e Argentina. O que se deseja frisar aqui é que, no apagar das luzes do governo José Sarney, as crises econômicas vivenciadas já eram um arauto das reformas vindouras, inclusive no campo educacional.

Neste intenso e cronologicamente breve período político, o desenvolvimento da ideia de UAB no Estado brasileiro foi direcionado para um rumo cujo leme encontra sustentação na direção econômica e política do País, nas décadas seguintes, mas que, no apagar das luzes da atual, a rota já estava estabelecida e pôde ser constatada nas palavras do Presidente José Sarney, ao encaminhar ao Congresso Nacional (CN), em 1990, sua última mensagem presidencial. Nesta, o “ensino a distância” é descrito como uma linha de trabalho recente:

[...] marcada pelos estudos e pesquisas que embasam a adoção de estratégias para a área, na perspectiva de que os problemas educacionais estão a exigir soluções variadas que possibilitem a ampliação do ensino formal e não-formal, seja no aperfeiçoamento de professores, seja na capacitação de leigos ou na atualização dos conteúdos curriculares. (BRASIL, 1990, p. 127).

Além disso, o “ensino a distância” é mencionado como uma ação principal prevista para o ano de 1990, especificamente para “treinar” mais de 50 mil professores, via TV, em circuito aberto e fechado, direcionando o foco para a formação de professores da educação básica.

Neste intrincado jogo econômico e político, as ações para o estabelecimento de uma ‘política nacional de educação a distância’ foram ganhando corpo e sendo apontadas como prioritárias para os 03 (três) níveis de ensino – prioritárias porque havia um imperativo urgente para se elevar o nível educacional da população, com ênfase na educação básica. A disseminação da EaD e das TICs seguiram alardeadas pela UNESCO, como se percebeu no que foi consignado na Declaração Mundial de Educação para Todos (Brasil, 2003). Por outro lado, a iniciativa do Estado de propor que a Universidade Aberta fosse regulamentada pelo MEC e aberta à iniciativa privada, colocava em evidência o que Oliveira (1979; 1985; 1988) já havia proposto e reiterado. Em outras palavras, o desenho deste tipo de instituição aqui no Brasil deveria ter como meta a ampliação e a democratização da educação superior, por meio do treinamento e da capacitação da mão de obra e, ao mesmo tempo, ampliar uma fatia de mercado para às instituições privadas. A tentativa de acomodar tais interesses, naquele momento, encontrou no CN uma primeira barreira, levando o Poder Executivo a retirar o Projeto de criação da Universidade Aberta do CN e encaminhar a questão por outros caminhos.

É preciso ainda considerar mais um aspecto. Até aqui, o que se propunha era a criação de uma instituição autônoma de EaD nos moldes da Universidade Aberta inglesa. Tal ideia prevaleceu tanto no substitutivo do Deputado Jorge Hage ao PL que dispunha sobre a Universidade Aberta, quanto no substitutivo, de autoria do mesmo Deputado, ao PL de Diretrizes e Bases, conforme evidenciado a seguir. Este desenho institucional era ponto pacífico até aquele período histórico. A partir da reforma do Estado, observar-se-á que aquele desenho, muito ligado ao modelo fordista de produção, sofrerá alterações.

CAPÍTULO 3 – A POLÍTICA NACIONAL DE EDUCAÇÃO A DISTÂNCIA, NA REFORMA DO ESTADO: OUTROS RUMOS PARA A UNIVERSIDADE ABERTA BRASILEIRA (1990 A 2002)

Para a compreensão dos rumos tomados pela ideia de Universidade Aberta no período 1990-2002, fez-se necessário aqui situar as bases da reforma do Estado brasileiro na década de 1990, evidenciando o fato de que a ideia da criação de uma Universidade Aberta autônoma foi abandonada em nome da “eficiência administrativa” e da “racionalidade financeira”. Além disso, o presente capítulo evidencia o percurso tensionado da consolidação da ‘política nacional de educação a distância’, tanto na Lei de Diretrizes e Bases (LDB), quanto no Plano Nacional de Educação (PNE). De outra forma, apresenta ainda, os movimentos de Darcy Ribeiro para se implantar um modelo de Universidade Aberta do Brasil (UAB).

3.1 Nascedouro da reforma do Estado: inflexão na ideia de se criar uma Universidade Aberta

Antes da ênfase ao movimento da ideia de Universidade Aberta no governo Itamar Franco, é preciso considerar, ainda que rapidamente, o contexto dos 02 (dois) anos do mandato de Fernando Collor de Melo (1990-1992) na Presidência da República, tomou posse, porque no referido período histórico, tem-se, de forma veemente, a defesa do Estado mínimo – fato que iria repercutir de forma intensa nas ações dos governos seguintes, sobretudo, nos 08 (oito) anos do governo de Fernando Henrique Cardoso.

A defesa do Estado mínimo, moderno, eficiente e livre dos marajás mobilizou as forças conservadoras em torno da candidatura de Collor, que contou com o apoio midiático da Rede Globo. Com frases de efeito, aparência jovem e esportista, Collor encarnou a representação da mudança, mas seus pés estavam fincados em um “projeto de reconstrução nacional” voltado para a esfera do mercado.

Em seu discurso de posse e em seu projeto de desenvolvimento encaminhado ao Congresso Nacional (CN) em 1991, constam frases de efeito para endossar suas diretrizes de governo. Entre estas, vale destacar: “A meta número um do meu governo não é conter

a inflação, é liquidá-la, por meio de uma guerra incondicional” é “libertar o Brasil da vergonha da miséria e da injustiça social”. E esta guerra teve como estratégia a redefinição do papel do Estado que passa, sobretudo, pela privatização e pela abertura da economia ao capital estrangeiro. O qualificativo moderno foi substancialmente utilizado nos documentos: “Estado moderno”, “economia moderna”, “democrata moderno” (BRASIL 1990a; 1990b).

O significado daqueles adjetivos no contexto do final da década de 1980 e início dos anos de 1990, estava diretamente relacionado com a queda do muro de Berlim, em outubro de 1989, e com a ideia disseminada do “fim da história”. Em outras palavras, para as classes dominantes, tal fato significava a vitória do sistema econômico capitalista. Neste breve quadro traçado é que emerge a glorificação do mercado aberto. Nas palavras de Collor: “As economias de mercado não somente produzem mais riqueza que as centralmente planejadas como ensejam mais liberdade e democracia” (BRASIL, 1991, p. 17).

E as políticas sociais, entre as quais, as políticas de Educação, são concebidas nesta ancoragem, ou seja, pretende-se guerrear contra as causas das injustiças sociais e, segundo tal concepção, a principal causa da ausência de êxito do Brasil nas políticas sociais diz respeito “à postura burocrática e centralizadora da administração federal”.

Em vista disto, as diretrizes do Ministério da Educação (MEC) foram alinhadas segundo os princípios da equidade, eficiência e aperfeiçoamento da gestão administrativa. As diretrizes estabelecidas visavam à produtividade das políticas sociais de educação que, entre outras ações, pressupunha a descentralização federal.

Vieira (2000) ressalta que em decorrência dos acordos firmados na Conferência Mundial de Educação para Todos, o governo Collor chega a propor um amplo projeto de alfabetização: o Programa Nacional de Alfabetização e Cidadania (PNAC); todavia, não se vislumbrou nenhuma ação inovadora para a área da Educação, mas sim, muita jogada de *marketing* e frases de efeito. Em outras palavras, “muito discurso e pouca ação” (VIEIRA, 2000, p. 91).

A educação a distância (EaD), neste período, aparece diluída nas ações que já vinham sendo desenvolvidas pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP), que tiveram como objetivos “o apoio técnico-financeiro a estudos e pesquisas, a disseminação e o desenvolvimento da educação a distância” (BRASIL, 1990, p. 106). Aparece diluída, também, nos projetos de radiofusão e teleeducação, que tiveram como raios de ação: o apoio aos Ensinos Fundamental e Médio,

a alfabetização e a qualificação dos professores. É possível observar, então, que as diretrizes surgidas e explícitas, em fins da década de 1980, permaneceram neste quadro político de valorização do fosfórico e da economia de mercado.

O governo Collor, que usou e abusou do expediente da Medida Provisória (MP), interferiu diretamente na vida privada dos brasileiros, congelando poupanças e contas correntes sendo, também, protagonista de uma das maiores cenas de corrupção do País. A “República das Alagoas” fraturou suas bases de sustentação e caiu em um descrédito alimentado por diferentes classes sociais. Assim, o “democrata moderno”, que usava *jetsky* e se comunicava com os “amigos da Casa da Dinda” via celular, tentou reatar a confiança dos seus eleitores utilizando, derradeiramente, mais uma frase de efeito: “Minha gente, por favor, não me deixe só!” Todavia, seu efeito serviu para alimentar a indignação dos estudantes que saíram às ruas com os seus rostos pintados de verde e amarelo, evidenciando o esgarçamento político do Presidente Collor de Mello, que seguiu com o apoio do Partido Democrático Social (PDS) e de fração do Partido da Frente Liberal (PFL) vinculado ao ex-governador Antônio Carlos Magalhães.

O seu *impeachment* foi aprovado pelo Senado Federal (SF), e coube ao vice-presidente, Itamar Franco (1992-1994), assumir a presidência do País. Pela segunda vez seguida, o vice assumia os rumos do País. Na literatura analisada, a gestão de Itamar é vista como um período de reorganização nacional com base na tentativa de conciliação entre os partidos de sustentação do governo anterior e os partidos de oposição, mas não apresenta rupturas na condução da política, sobretudo, daquela relativa à abertura da economia (SILVA 1999; VIEIRA, 2000; LOPEZ; MOTA 2012).

No plano contextual, dois fatos importantes ocorreram no governo Itamar Franco: um deles foi a realização de um plebiscito em que a população escolheu o regime republicano e o sistema presidencialista. O outro, inegavelmente, foi o Plano Real, iniciativa para conter a alta da inflação. Nas palavras de Vieira (2000, p. 116):

Sua proposta básica orienta-se para a contenção dos gastos públicos, aceleração do processo de privatização, controle de demanda através do aumento de juros e abertura às exportações, o que provocaria a queda dos preços internos. Em termos de médio e longo prazos, o Plano aponta no sentido da continuidade do processo de abertura econômica do país e de medidas visando o apoio à modernização das empresas nacionais.

O Plano Real, que adotou uma nova moeda e estabilizou a inflação, projetou o nome de Fernando Henrique Cardoso como forte candidato às eleições de 1994. Como

ressalta Silva (1999), profundamente convencido das ideias neoliberais, o Ministro da Fazenda de Itamar Franco vai buscar aliados no PFL de Antônio Carlos Magalhães e Marco Maciel.

3.2 O “Estado gerencial”: cenário para a regulamentação da educação a distância

Nos dois mandatos do presidente Fernando Henrique Cardoso (1995/1998) e (1999/2002), os projetos de desenvolvimento “Brasil em Ação” e “Avança Brasil” definiram os rumos do fim da Era Vargas, ou seja, o fim de um modelo de desenvolvimento calcado no Estado intervencionista e protecionista com a consequente liberalização comercial. Em termos de ação política, tal redesenho, no Brasil, se configurou na reforma do Estado.

As mudanças no âmbito do Estado brasileiro foram identificadas com base no modelo da administração pública gerencial como forma de redefinir as funções do Estado burocrático – centrado nos processos – para o Estado gerencial – centrado nos resultados. Segundo aquela lógica, o governo tinha sua capacidade de implementar políticas públicas reduzidas porque o Estado burocrático era ineficiente e rígido do ponto de vista de sua administração. A fim de resolver aquele que, aos olhos das classes hegemônicas, era o empecilho central para o desenvolvimento do País, uma série de medidas foram tomadas, entre as quais, a criação do Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado (MARE), cujo ministro Luiz Carlos Bresser Pereira se responsabilizou pela elaboração do “Plano Diretor da Reforma do Estado” (BRASIL, 1995).

É preciso considerar os principais eixos existentes em tal proposta pela essencialidade que estas tiveram em direção a adoção das práticas neoliberais, pelos diferentes setores da administração, durante os dois governos seguintes, embora se enfatize que a reforma idealizada não se dava em direção ao Estado Mínimo, mas sim, em direção à modernização da administração e ao fortalecimento do Estado – naquilo em que ele é essencial (BRASIL, 1995). Em conformidade com o que Bresser Pereira admite, em obra posterior (2003), o ataque principal ao caráter rígido da administração burocrática foi uma estratégia para confundir os críticos e conseguir um consenso de caráter nacional, em torno das reformas que precisavam ser feitas, antenadas com as transformações que o capitalismo sofreu a partir da década de 1970. Assim, as políticas sociais implementadas no País, entre àquelas voltadas para a EaD, são marcadas por aquele viés, que acompanha o movimento de globalização da economia.

Em relação ao “Plano Diretor”, o que justifica a reforma gerencial, aos olhos de seus idealizadores, é que a crise vivenciada no País é uma crise do Estado, que coloca em dúvida o modelo de desenvolvimento econômico vigente desde a Era Vargas. Por outro lado, tem-se a crise fiscal, na medida em que o Estado gasta mais do que arrecada. Como último aspecto da crise, apresenta-se a administração pública burocrática e centrada nos processos. A crise do Estado teve início na década de 1970, mas só se tornou evidente em 1980 (BRASIL, 1995).

A reforma gerencial, portanto, é concebida como o primeiro passo para o crescimento econômico e para criar condições de implementar políticas sociais. Neste sentido, a (re)forma de Estado é concebida como fundante das relações materiais. É a partir deste pressuposto que os argumentos e as propostas serão construídas e colocadas em prática, ao longo da década de 1990. No entanto, é possível identificar no documento a utilização das ‘estratégias de dissuasão’ para a criação de consensos.

A primeira estratégia encontra-se no título do documento, ao afirmar que a reforma é do “aparelho do Estado”: “[...] a administração pública em sentido amplo, ou seja, a estrutura organizacional do Estado, em seus três poderes (Executivo, Legislativo e Judiciário) e três níveis (União, Estados-membros e Municípios)” (BRASIL, 1995, p. 12)⁹⁹.

Após conceituar o “aparelho do Estado”, tem-se a afirmação de que a reforma que se pretende é restrita e orientada para tornar a administração pública mais eficiente. O documento induz o leitor a compreender que a reforma do Estado, por ser ampla, significa transferir para o setor privado as atividades que podem ser controladas pelo mercado, seguindo a lógica do Consenso de Washington. E a reforma do “aparelho do Estado”, por discordar do chamado radicalismo do Estado mínimo, cria um processo chamado de “publicização”¹⁰⁰. E o que seria tal processo? Seria “descentralizar para o setor público-não estatal a execução de serviços que não envolvem o exercício do poder do Estado, mas devem ser subsidiados pelo Estado, como é o caso dos serviços de educação, saúde, cultura e pesquisa científica” (BRASIL, 1995, p. 13).

Este conceito é basilar. Primeiro, porque não considera a educação, a saúde e a cultura como atividades típicas do exercício do Estado, como, por exemplo, a força militar e policial. Por não considera-las como atividades típicas, são consideradas

⁹⁹ Por Estado, Pereira (1995, p. 12) entende que “é a organização burocrática que tem o monopólio da violência legal”, bem aos moldes do pensamento weberiano.

¹⁰⁰ O processo ao longo do documento não é claramente definido. Pereira (2003), todavia, faz uma análise mais detalhada.

simultaneamente como “serviço”¹⁰¹. Assim, estas podem ser retiradas do Estado e transferidas para um local designado de “setor público-não estatal”. O setor público diz respeito ao fato daqueles “serviços” se dedicarem ao interesse público; e “não estatal” porque “não é parte do aparelho do Estado” (PEREIRA, 2003, p. 328).

O fato daqueles serviços serem subsidiados pelo Estado, não significa, necessariamente, que serão financiados pelo Estado. De outro modo, significa que o Estado assumiria o papel de regulador, provedor ou promotor dos “serviços sociais”. A forma que o “setor público-não estatal” assume é a das “organizações sociais”, “entidades de direito privado que, por iniciativa do Poder Executivo, obtêm autorização legislativa para celebrar contrato de gestão com esse poder, e assim ter direito à dotação orçamentária” (BRASIL, 1995, p. 60).

Vale destacar que a receita revertida do tesouro público para as organizações sociais podem ser parciais ou totais. O pressuposto para a criação das organizações sociais é que os serviços sob sua responsabilidade seriam realizados de forma mais eficiente do que se estivessem no aparelho do Estado.

Ao mesmo tempo em que os idealizadores da reforma afirmavam que o setor público-não estatal não fazia parte do aparelho do Estado, estes dividiam o “aparelho de Estado” – e incluíam o setor público não estatal, em 04 (quatro) setores, a saber: 1) núcleo estratégico do Estado – composto pelos três poderes da União e seus funcionários especializados –, onde as políticas públicas são definidas e cobradas; 2) as atividades exclusivas do Estado – comporta os serviços que somente o Estado pode realizar – logo, são públicas por natureza; 3) os serviços não exclusivos – onde Estado atua por meio das instituições não públicas (organizações sociais) e privadas, realizando “[...] a defesa da livre disputa de mercado; e, 4) produção de bens e serviços para o mercado constituída pelas empresas voltadas para o lucro, ou seja, a propriedade privada é a regra (BRASIL, 1995).

Após a apresentação da referida arquitetura, o documento afirma textualmente que a “reforma do Estado” almeja não apenas a garantia da propriedade e dos contratos, mas também deseja propiciar ao Estado uma função complementar ao mercado na coordenação da economia, ou seja, no lançamento de diretrizes (mínimas) e flexíveis, eliminando o excesso de normas e regulamentos.

¹⁰¹ De acordo com a linguagem da gestão administrativa, o termo “serviço” pode ser definido como uma atividade ou uma série de atividades ocorridas envolvendo um prestador de serviços e um cliente, com vistas a produzir um resultado que satisfaça o cliente. Cf. Gronroos (1995).

Não se pode perder o horizonte quando se fala historicamente de um mundo que presenciou a queda do muro de Berlim e assistiu a proliferação das teses do fim da história (FUKUYAMA, 1992). Os defensores da ordem impunham a hegemonia do capital e a flexibilização das relações de trabalho, cujo modelo japonês de produção enxuta foi alçado à expressão máxima da pós-modernidade. Neste cenário ampliado, tal fato significou, de acordo com Duarte (2001), o enfraquecimento das críticas radicais ao capitalismo e, em países de capitalismo periférico, como, por exemplo, o Brasil, a dependência ao capital financeiro internacional.

Ao apostar na desregulamentação dos mercados, a flexibilização e na privatização dos serviços, Fernando Henrique Cardoso adotou a dinâmica do neoliberalismo e, segundo o entendimento do historiador inglês Perry Anderson, “leilou a maior parte do setor estatal e abriu a economia completamente, confiando na entrada de um fluxo de capital externo para modernizar o país” (Folha de SP, 11 nov. 2002, p. A9).

O receituário neoliberal foi adotado por organismos econômicos e financeiros mundiais, como, por exemplo, o Banco Mundial (BM) e o Fundo Monetário Internacional (FMI), de forma que suas ações foram impostas como tendo igual valor para determinados países, tais como: México, Brasil, Rússia ou Indonésia, sem considerar as especificidades históricas locais (SILVA, 1999).

Por estas vias, a palavra “flexibilização” ganhou protagonismo em várias áreas, a saber: dos direitos e garantias trabalhistas, dos processos de trabalho, da educação etc. A flexibilização, conforme Silva (1999) e Silva Júnior (2003), é uma nova forma de regulação da economia que impôs um amplo movimento de reformas institucionais.

No Brasil, através dos projetos “Brasil em Ação” e “Avança Brasil”, é possível identificar tal movimento. Assim tem-se a apresentação do Estado no Plano Plurianual (PPA) para o triênio de 2000/2003 “[...] não se trata de um projeto concebido como se o Estado fosse o Leviatã, como se o Estado fosse a alavanca para desenvolver, às vezes, setores que não podem ser desenvolvidos ou para dar recursos àqueles que não têm competência para bem usá-los, não [...]” (BRASIL 2000, p. 178).

O Estado é sim “moderno”, “eficiente”, “flexível”, “avançado”, “inovador” e “descentralizado” e, somente a partir da revolução gerencial, a justiça social será alcançada. Neste aspecto, a EaD aparece como um dos “mecanismos para desmontar a reprodução de desigualdades sociais associadas ao acesso da população de baixa renda a bens e serviços de qualidade” (BRASIL, 2000, p. 25).

E, justamente nos dois mandatos de Fernando Henrique Cardoso, a EaD foi legitimada, tanto na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDBEN) quanto no PNE (2000-2010), com diretrizes e metas para os 10 (dez) anos seguintes. Todavia, é preciso considerar o movimento da EaD no governo de Itamar Franco, pois identifica-se em tal período, o abandono da ideia de se criar uma Universidade Aberta autônoma. Antes, porém, vale analisar como o conceito de educação permanente, gestado pela Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO) na década de 1970 e viável para caracterizar a importância dos estudos sobre a Universidade Aberta brasileira, nas décadas de 1970 e 1980, foi se metamorfoseando no conceito de educação ao longo da vida, consignado no Relatório da UNESCO de 1993, e de que forma a *Conferência Mundial sobre a Educação Superior no Século XXI: Visão e Ação*, organizada pela referida Organização, em 1998, colocou em movimento recomendações para a reforma da educação superior.

3.3 Relatório Jacques Delors: da educação permanente à educação ao longo da vida

Não podemos deixar de mencionar a influência da UNESCO no desenho da ‘política nacional de educação a distância’, pois essas influências estão presentes, conferindo graus de prioridades à harmonização das legislações nacionais com os instrumentos internacionais para a Educação (UNESCO, 2010)¹⁰².

Nesta década de reestruturação produtiva do capital (ANTUNES, 2001), a UNESCO convocou uma Comissão Internacional, em 1993, para refletir sobre a educação no século XXI. Do trabalho desta Comissão, resultou o famoso relatório de Jacques Delors, que retomou e atualizou o conceito de educação permanente lançado, em 1972, por Edgar Faure. Segundo Delors (2010, p. 12):

[...] é necessário impor o conceito de educação ao longo da vida com as suas vantagens de flexibilidade, diversidade e acessibilidade no tempo e no espaço. [Desta forma a educação ao longo da vida] deve ser uma construção contínua da pessoa, de seu saber e de suas aptidões, assim como de sua capacidade para julgar e agir [...] sem deixar de desempenhar sua função na atividade profissional e nas estruturas sociais.

¹⁰² Vieira (2001), Oliveira (2001) e Silva (2002) apresentam análise da influência dos organismos multilaterais, particularmente do Banco Mundial (BM) no delineamento e financiamento das políticas sociais de Educação na década de 1990.

Segundo a referida orientação, a educação ao longo da vida é uma das chaves de acesso ao século XXI. Deseja-se que o indivíduo seja autogestor de sua aprendizagem. Esta ideia está materializada na imposição do “aprender a aprender” e consignada nos quatro pilares da educação apresentados no Relatório Delors (2010): “aprender a conhecer”, “aprender a fazer”, “aprender a conhecer” e “aprender a ser”.

A educação ao longo da vida visa, entre outros, à adaptação dos indivíduos às mudanças societárias propostas pelo desenvolvimento da “sociedade da informação”. Os fenômenos da globalização, da internalização do capital atrelados ao avanço das tecnologias de informação, sobretudo da internet, imputaram a ideologia de que o conhecimento é a força motriz do desenvolvimento social e da história. A esfera educativa, nesta concepção, assume lugar de relevo, pois ela é vista da seguinte forma: “A educação é o elemento-chave para a construção de uma sociedade da informação e condição essencial para que as organizações estejam aptas a lidar com o novo, a criar e, assim, garantir seu espaço de liberdade e autonomia” (TAKAHASHI, 2000, p. 7).

A citação foi retirada do *Livro Verde da Sociedade da Informação no Brasil*¹⁰³. Vejamos como o *Relatório Delors* (2010, p. 10) define o papel dos sistemas educativos: “[estes] devem fornecer respostas para os múltiplos desafios da sociedade da informação, na perspectiva de um enriquecimento contínuo dos saberes e do exercício de uma cidadania adaptada às exigências do nosso tempo”.

O relatório Delors apresenta os problemas vivenciados pela sociedade, os quais são adjetivados como “desencantos”, mas não estabelece nenhuma relação entre o sistema econômico capitalista vigente e as desigualdades sociais. No quadro prospectivo sugerido no documento, a superação das “tensões” sociais deve se voltar mais para a adaptação e para a valorização das potencialidades dos indivíduos a fim de torná-los, aos poucos, cidadãos do mundo. Nesta dimensão ideológica, a educação ao longo da vida assume o protagonismo, pois a saída para os males das guerras, a criminalidade, o subdesenvolvimento “[...] começa primeiramente pela compreensão de si mesmo em uma

¹⁰³ O programa Sociedade da Informação foi desenvolvido por diversos países, com o objetivo de elaborar políticas de inserção tecnológicas, em um mundo cujo capital globalizado reparte as cartas do baralho. No Brasil, o Programa Sociedade da Educação nasceu, em 1996, atrelado ao PPA “Avança Brasil”, cujo objetivo era acelerar a introdução das tecnologias no ambiente empresarial. Uma das diretrizes do Programa era universalizar o acesso à internet e vincular suas aplicações em áreas sociais como a saúde e a educação. Desse programa originou-se o Livro Verde, lançado no ano 2000, cuja fundamentação filosófica era a de que “na sociedade da informação” o conhecimento tornou-se um dos principais fatores para a superação da desigualdade. Nesse Programa, a educação a distância ganha um lugar de prestígio, pois recebe o ímpeto da disseminação da internet. O Livro Verde reitera que, para a educação a distância alcançar o potencial de vantagens que pode oferecer, é preciso investir no seu aperfeiçoamento, na regulamentação da atividade e definir indicadores de qualidade que não travem às iniciativas privadas (TAKAHASHI, 2000).

espécie de viagem interior, permeada pela aquisição de conhecimentos, pela meditação e pelo exercício da autocrítica” (DELORS, 2010, p. 10).

Parece-nos que, segundo o relatório, os conflitos materiais vivenciados compõem os sintomas “do parto doloroso de uma sociedade mundial” (DELORS, 2010, p. 10). Em outras palavras, são consequências inevitáveis da nova sociedade da informação. Duarte (2008, p. 13), ao fazer a crítica a esta dimensão ideológica assim se posiciona:

[...] reconheço e não poderia deixar de fazê-lo, que o capitalismo do final do século XX e início do século XXI passa por mudanças e que podemos sim considerar que estejamos vivendo uma nova fase do capitalismo. Mas, isso não significa que a essência da sociedade capitalista tenha se alterado ou que estejamos vivendo uma sociedade radicalmente nova, que pudesse ser chamada de sociedade do conhecimento. A assim chamada sociedade do conhecimento é uma ideologia produzida pelo capitalismo, é um fenômeno no campo da reprodução ideológica do capitalismo.

Neste cenário de reprodução ideológica do capitalismo, é propagado que estar fora da “sociedade da informação” e alijado do desenvolvimento tecnológico significa manter-se à margem de um processo de desenvolvimento irreversível. Desta forma, a comissão faz, entre outras, as seguintes recomendações aos países:

Diversificação e aprimoramento do ensino a distância, pelo recurso às novas tecnologias; crescente utilização dessas tecnologias no âmbito da educação de adultos, em particular, para a formação contínua de professores; fortalecimento das infraestruturas e capacidades dos países em desenvolvimento, assim como divulgação das tecnologias por toda a sociedade: trata-se, de qualquer maneira, de condições prévias à sua utilização no âmbito dos sistemas educacionais formais. (DELORS, 2010, p. 36).

Além do *Relatório Delors*, ocorreu ainda na década de 1990, a Conferência Mundial sobre a Educação Superior no Século XXI, enfatizando, entre outros aspectos, a importância da diversificação de instituições e métodos para incluir uma ampla gama de pessoas.

3.3.1 A Conferência Mundial Sobre a Educação Superior no Século XXI

A *Conferência Mundial sobre a Educação Superior no Século XXI: Visão e Ação* foi organizada pela UNESCO, em 1998. O Objetivo da Conferência foi explicitado desta

forma: “[...] colocar em movimento um processo de profunda reforma na educação superior mundial” (UNESCO, 1998, p.1).

E este processo de reforma profunda, segundo o documento, se faz necessário devido às rápidas modificações vivenciadas pela sociedade que tende a se transformar na sociedade do conhecimento e devido ao fosso alargado entre as nações desenvolvidas e as nações “em desenvolvimento”, no tocante ao acesso à educação superior.

O documento está dividido em quatro partes: Preâmbulo; Missões e funções da educação superior; Formando uma nova visão da educação superior; Da visão à ação. Nestas partes integrantes são tecidas as orientações para os países participantes, bem como os fundamentos políticos que orientam tais orientações. Em relação ao primeiro aspecto, enfatizo a parte três do documento, que se refere a uma nova visão de educação superior. Este novo olhar inclui: o vínculo entre a educação superior e o mundo do trabalho, a diversificação de modelos de educação superior – não apenas diversificação de modelos, mas também de métodos para responder às demandas de massificação –, mudança profunda nas políticas de acesso à educação superior de modo a incluir “categorias cada vez mais diversificadas” – (UNESCO, 1998).

Para o alcance desta nova visão é preciso, entre outras, a implantação das seguintes ações: incorporação das tecnologias de informação e comunicação, diversificação das instituições de ensino superior, ampliação do uso da educação a distância neste segmento de ensino, estabelecimento de parcerias com organismos internacionais, entre instituições de ensino superior e com diversos setores da sociedade; leia-se com o capital privado, de forma a tornar a gestão da educação superior racional (UNESCO, 1998).

A fundamentação teórica que respalda o documento pode ser lida no fragmento abaixo:

[...] a relevância da educação superior deve ser avaliada em termos de *ajuste* entre o que a sociedade espera das instituições e o que estas realizam. Isto requer padrões éticos, *imparcialidade política*, capacidade crítica e ao mesmo tempo, uma articulação melhor entre os problemas do mundo do trabalho [...]. (UNESCO, 1998, p.5).

O ajuste e a imparcialidade política contradizem a orientação tecida a seguir: “[...] a educação superior deve almejar a criação de uma nova sociedade – não violenta e não-opressiva – constituindo-se de indivíduos altamente motivados e íntegros, inspirados pelo amor à humanidade e guiados pela sabedoria e o bom-senso” (UNESCO, 1998, p. 5).

Espera-se que a educação superior amplie a sua oferta alcançando as classes mais desfavorecidas da sociedade. Para isto, propõem-se a disseminação de instituições diversificadas e metodologias flexíveis, todavia esta formação deve estar articulada com as demandas do setor produtivo visando o ajuste destas classes às exigências do capital. A criação da nova sociedade “não violenta e não opressiva” transpassa pela aceitação da sociedade do conhecimento como o “novo modo de produção” da sociedade.

3.4 A reconstrução por meio das fontes movimento da ideia de Universidade Aberta: de Itamar Franco a Fernando Henrique Cardoso

3.4.1 O Sistema Nacional de Educação a Distância

Conforme vimos, foi na gestão de Itamar Franco, em 1993, que houve a retirada do projeto do Executivo, que dispunha sobre a Universidade Aberta do Brasil. Neste momento, identifica-se uma preocupação do MEC, tendo à frente o Ministro Murilo Hingel, com a implantação do Sistema Nacional de Educação a distância (SINEAD). Reforçava-se a ideia de se promover a disseminação da educação a distância na sociedade, considerando que, o potencial tecnológico existente no Brasil, poderia ser utilizado a serviço da educação. Neste período, uma série de ações foram desenvolvidas e promovidas pelo Estado. Entre elas notamos uma intenção de deixar registrado o que foi realizado entre os anos de 1990-1994, por meio do Relatório Síntese da Coordenação de Educação a Distância e Continuada (MEC, 1994)¹⁰⁴.

Em relação ao desenvolvimento da Universidade Aberta, o Ministro da Educação, Murilo Hingel, assim se posicionou:

Criamos com o Ministério das Comunicações e incluindo a Telebrás e Embratel, o Sistema Nacional de Educação a Distância, tendo na cabeça do sistema TVs educativas e universidades. A universidade entra como formuladora. Pode ser educação continuada, enriquecimento cultural, atualização de conhecimentos, capacitação e, no limite, até o que chamamos de supletivo, na ideia de suprimento, substituindo o ensino regular para os que não o tiveram (JB, 1º ago. 1993, p. 13).

A resposta do Ministro traduz os espaços para onde foi o desenvolvimento da ideia de Universidade Aberta. O foco da discussão é deslocado para a consideração de que,

¹⁰⁴ O documento está disponível na biblioteca do Inep/CIBEC.

para além do Brasil ter amadurecido para a educação a distância em massa, o país dispunha também de infraestrutura tecnológica favorável. Este reconhecimento do potencial tecnológico do Brasil pode ser evidenciado no momento da decisão de se instituir o SINEAD. Este foi pensado, a partir das reuniões técnicas dos representantes brasileiros com os representantes do governo espanhol, para se estudar a forma de utilização gratuita do satélite educacional HISPANET. Por meio desses contatos foi percebido que o Brasil tinha um grande potencial técnico subutilizado.

Tomou-se, então, a decisão de se estabelecer um trabalho conjunto visando à instalação do Sistema Nacional de Educação a Distância (SINEAD), já que todos eram unânimes em reconhecer o papel central da educação no desenvolvimento do país, em constatar que havia condições técnicas de implantação e que faltava, apenas, a decisão de concretizar a ideia. (BRASIL, 1994, p. 9).

O Sistema Nacional de Educação a Distância foi desenvolvido por meio da cooperação entre os Ministérios das Comunicações, Cultura, Ciência e Tecnologia, Educação e do Desporto com a participação do Conselho de Reitores das Universidades Brasileiras (CRUB); da Empresa Brasileira de Telecomunicações (Embratel); do Conselho de Secretários de Educação (CONSED), e da União Nacional dos Dirigentes Municipais (Undime)¹⁰⁵ e da parceria com a UnB, por meio do convênio assinado entre o Reitor Antônio Albanex e o Ministro da Educação Murilo Hingel (DOU, 6 set. 1993, p. 28)¹⁰⁶.

O Termo de Cooperação Técnica 004/93 estabeleceu, entre outras ações, que a Universidade de Brasília sediaria, como polo experimental, um consórcio interuniversitário de educação e formação continuada, via satélite, com o objetivo de desenvolver programas de educação a distância em níveis de formação inicial, técnica e continuada abrangendo, inclusive, a capacitação de professores dos três níveis de ensino. Além disso, a UnB, por meio do Termo de Cooperação, se comprometeu a conceber, planejar, produzir e implementar um curso de especialização em educação a distância com vistas a formar, em escala nacional, “recursos humanos” capazes para contribuir com o desenvolvimento da educação a distância no país e, conseqüentemente, para a

¹⁰⁵ Extrato do Protocolo de Cooperação publicado no *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 23 maio 1993. Seção III, p. 7.203.

¹⁰⁶ O Extrato do Termo de Cooperação 004/93 foi publicado no *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 6 set. 1993. Seção III, p. 28.

consolidação do Sistema Nacional de Educação a Distância (SINEAD) – (MEC/UnB, 1993).

Ainda em 1993, por iniciativa da Universidade de Brasília, os reitores das universidades públicas brasileiras assinaram, entre si, um convênio para implantar o Consórcio Interuniversitário de Educação Continuada a Distância, o Brasilead. O Consórcio foi oficializado no, Seminário Internacional sobre educação a distância, promovido pela UnB, em 1994, com a adesão de mais de 50 instituições universitárias públicas. O primeiro objetivo foi [...] “estabelecer mecanismo institucional por meio do qual as universidades conveniadas dão início à primeira etapa de um consórcio para cooperativamente desenvolver e implementar ações referentes à área da educação a distância” (UnB/FUB, 1993).

Além dessas parcerias estabelecidas, firmou-se também o contrato UNESCO – UnB/93 que criou a Cátedra UNESCO de educação a distância na FE/UnB (BRASIL 1994). O SINEAD, portanto, foi preparado por uma série de atos preliminares que envolvia acordos, protocolos e convênios, além de visitas de estudos para outros países (França, Espanha, Canadá). A intenção do intercâmbio externo era incorporar experiências estrangeiras exitosas na reflexão sobre uma forma brasileira de educação a distância¹⁰⁷. Destaco algumas ações que foram implementadas em decorrência destes contatos internacionais:

1. participação de três especialistas franceses em disciplinas do curso de especialização em educação a distância FE/UnB e MEC;
2. realização de seminário internacional na UnB, em 1994 [...] onde os participantes assinaram ata comprometendo-se à colaboração através de instrumentos específicos, em projetos de pesquisa, formação de recursos humanos e de intercâmbio de materiais no desenvolvimento da educação a distância (BRASIL, 1994, p. 9).

Antes do Seminário realizado na Universidade de Brasília, o Sistema Nacional de Educação a Distância, foi oficializado pelo Presidente Itamar Franco, por meio do Decreto no. 1.237, de 06 de setembro de 1994¹⁰⁸, propositalmente no Dia Internacional da Alfabetização. O Art. 1º. do Decreto justifica a adoção do Sistema:

¹⁰⁷ A professora Maria Rosa Abreu Magalhães, da Faculdade de Educação/UnB, afastou-se do país, para participar de reuniões técnicas para o desenvolvimento do Sistema Nacional de Educação a Distância junto à universidade de Poitiers, na França, e a Asociación de Television Educativa, na Espanha (*Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 23 ago. 1993, Seção II, p. 4.716).

¹⁰⁸ *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 8 set. 1994. Seção I, p. 13477.

É criado, no âmbito da Administração Federal, o Sistema Nacional de Educação a Distância, SINEAD, com os objetivos de facilitar a todo cidadão, por meio da educação aberta, continuada e a distância, o acesso ao conhecimento social e científico disponível na sociedade brasileira e servir de apoio à consecução dos propósitos do Plano Decenal de Educação para Todos, aplicando os recursos das comunicações, telecomunicações e informática no sistema educacional brasileiro (DOU, 8 set.1994, p. 13.477).

Não podemos deixar, portanto, de explicitar que a série de ações envolvendo diferentes ministérios e instituições, para a implantação do SINEAD, estava diretamente vinculada à Declaração Mundial de Educação para Todos e, conseqüentemente, vinculada aos propósitos do Plano Decenal de Educação para Todos (Brasil 1994b – SINEAD (Subsídios).

As ideias contidas no Plano Decenal, portanto, têm suas origens oriundas das preocupações e interesses dos Organismos Multilaterais. O foco central do Plano Decenal é a educação básica para todos e, não se confunde, com o Plano Nacional da Educação previsto na Constituição. Este último abrange todos os níveis e modalidades de ensino (Brasil, 1993).

O Plano Decenal, definido como um conjunto de diretrizes políticas para a educação básica, instituiu uma série de ações para alcançar as metas previstas para a educação básica no decênio de 1993-2003, e entre essas ações encontra-se o SINEAD. Deste modo, a educação a distância aparece, pela primeira vez, explícita num Plano do governo federal como desafio inadiável a ser enfrentado por todas as instâncias do governo (Brasil, 1993).

O Ministro da Educação, Murilo Hingel, regulamentou o Decreto de criação do SINEAD, por meio da Portaria nº 1.702-A, de 6 de dezembro de 1994¹⁰⁹ e criou, junto à Secretaria Executiva do Ministério da Educação, o Comitê Consultivo Permanente e a Coordenação de Educação a Distância, com vistas a desenvolver o Sistema Nacional de Educação a Distância. O Comitê Consultivo foi o responsável por propor diretrizes e efetuar estudos sobre a implantação do Sistema, ao passo que a Coordenação de Educação a Distância competiu coordenar e executar as ações programadas pelo Comitê Consultivo. Na estrutura administrativa do Ministério, a Coordenação de EAD integrou a área de Programas Especiais, da Secretaria Executiva do Ministério da Educação. Neste

¹⁰⁹ Publicada no *Diário Oficial da União*. Brasília, DF, 12 dez. 1994. Seção I, p. 191.41. Tanto o Decreto quanto a portaria foram publicados também na *Revista Brasileira de Educação a Distância*, v. 2, n. 8, p. 29-32, fev. 1995.

período, assiste-se à institucionalização da educação a distância no âmbito do Ministério da Educação.

Após a promoção dessas ações, o ano de 1994 é eleito pelo ministro como o marco principal de implantação da política de educação a distância no país (Hingel, 1994). Itamar Franco, em última mensagem encaminhada ao Congresso Nacional, corrobora esta visão ao afirmar que:

O Ministério da Educação e do Desporto saneou suas finanças e voltou a fazer planos para o ensino no país. As contas ajustadas permitiram a regularização dos repasses de verbas para as instituições federais de ensino [...]. Foi dada prioridade à educação a distância, com a edição de decreto que cria o Sistema Nacional de Educação a Distância. Este sistema permitirá transmitir programas educativos à população, além de preparar educadores, por meio de telepostos, canais educativos de TV e rádio. No sistema serão utilizadas as redes municipais e estaduais de Primeiro e Segundo Grau e as universidades, e os telepostos públicos. (BRASIL, 1994, p. 16).

O SINEAD foi desenvolvido para servir de apoio aos objetivos prospectados no Plano Decenal de Educação para Todos e criou, simultaneamente, mecanismos para inserir a educação a distância nos debates nacionais, envolvendo as instituições públicas e intensificando os contatos com as experiências internacionais.

3.4.2 A Secretaria de Educação a Distância – SEED/MEC

Um pouco mais de um mês após a criação da Coordenação de educação a distância, o novo presidente eleito, Fernando Henrique Cardoso, por meio da Medida Provisória nº. 886, de 30 de janeiro de 1995,¹¹⁰ modificou a estrutura administrativa da Presidência da República e dos Ministérios. A educação a distância passa a fazer parte da Secretaria de Comunicação Social da Presidência, na chamada Subsecretaria de Programas de Educação a Distância¹¹¹.

Um ano e três meses após, o Presidente modifica novamente o lugar da educação a distância na arquitetura administrativa do Estado brasileiro e cria, por meio do Decreto

¹¹⁰ *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 31 jan. 1995. Seção I, p. 1.301.

¹¹¹ O primeiro Subsecretário de Programas de Educação a Distância da Secretaria de Comunicação Social da Presidência da República é o sociólogo Pedro Paulo Poppovic, om larga experiência no mercado editorial privado. Portaria de nomeação disponível em no *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 20 jan. 1995. Seção 2, p. 461.

nº 1.917, de 27 de maio de 1996, a Secretaria de Educação a Distância, diretamente subordinada ao Ministro da Educação. Neste marco, a educação a distância deixa de ser subsecretaria e passa a gozar de igual *status* jurídico das demais Secretarias ligadas à educação, como por exemplo, a Secretaria de Educação Superior. Três meses mais tarde, o Regimento Interno da SEED é aprovado pelo Ministro Paulo Renato. O Art. 1º, nos termos abaixo, formula as oito finalidades da Secretaria:

- I. Planejar, orientar, coordenar e supervisionar o processo de formulação e implantação da política de educação a distância;
- II. articular-se com os demais membros órgãos do Ministério, as Secretarias de Educação dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal, as redes de telecomunicações públicas e privadas, e com as associações de classe, para o aperfeiçoamento do processo de educação a distância;
- III. planejar, coordenar e supervisionar a execução de programas de capacitação, orientação e apoio a professores na área de educação a distância.
- IV. apoiar a adoção de tecnologias educacionais e pedagógicas que auxiliem a aprendizagem no sistema de educação a distância;
- V. promover estudos para identificação das necessidades educacionais, visando o desenvolvimento da produção e disseminação de programas de educação a distância;
- VI. planejar, implementar e avaliar programas de educação nos Estados, Municípios e no Distrito Federal, em articulação com as Secretarias de Educação Distância das Unidades da Federação e com a rede de telecomunicações;
- VII. promover cooperação técnica e financeira entre União, Estados, Municípios, organismos nacionais, estrangeiros e internacionais para o desenvolvimento de programas a distância;
- VIII. otimizar a infraestrutura tecnológica dos meios de comunicação, visando a melhoria do ensino (DOU, 30 ago. 1996, p. 16.947).

A Seed foi criada, portanto, no primeiro mandato de Fernando Henrique Cardoso e teve como primeiro secretário Silvio Poppovic. A subsecretaria de programas especiais de educação a distância foi extinta. Criou-se o *locus* específico e com dotação orçamentária própria para planejar, implementar, promover, coordenar, apoiar, articular e avaliar programas de educação a distância.

O primeiro Plano Plurianual (PPA) da gestão de FHC, para o triênio de 1996/1999, chamado de “Brasil em Ação” condensa as diretrizes, os objetivos e as metas da administração pública federal. Segundo o documento, três preocupações orientaram as ações governamentais: “[...] a Construção de um Estado Moderno e Eficiente; a Redução dos Desequilíbrios Espaciais e Sociais do País e a Modernização Produtiva da Economia Brasileira” (Brasil, 1996, p. 8).

As diretrizes para a educação estão inseridas na última ação mencionada, que é a modernização produtiva da economia brasileira, cuja ênfase está na educação básica, na modernização e ampliação da infraestrutura e no aumento da participação do setor privado para o desenvolvimento do país.

No PPA, a educação a distância aparece como um dos 42 projetos prioritários, com verba prevista de R\$ 76,2 milhões de reais. Os projetos vinculados à educação a distância são: “a implantação de laboratórios de informática nas escolas públicas de 1º e 2º graus e garantia da socialização do saber, através da tele-educação” (BRASIL, 1996, p. 28).

Identifica-se que a instituição da Secretaria da Educação a Distância, bem como os programas alavancados inicialmente por ela, tinha, como diretrizes centrais, a capacitação em serviço do professor da educação básica e a informatização das escolas de primeiro e de segundo graus, com vistas a cumprir os compromissos assumidos no Plano Decenal. A educação superior, nesse momento, não é a tônica das finalidades da SEED/MEC.

No discurso de apresentação do Plano Plurianual para o triênio de 1996/1999, o Presidente Fernando Henrique, ao referir-se às metas para a área de educação, enfatizou que existia na proposta do governo uma série de programas, como a TV Escola, que funcionariam 24 horas por dia. Em suas palavras: “45 mil escolas estão recebendo, este ano, aparelhos de televisão e antenas de televisão para treinar professores. [...] Enfim há um conjunto de programas na educação com o mesmo propósito” (BRASIL, 1995, p. 284).

O carro-chefe da Secretaria de Educação a distância foi a TV Escola e posteriormente o Programa Nacional de Tecnologia Educacional (Proinfo), lançado oficialmente no dia 10 de abril de 1997. Segundo Preti (2005), a Secretaria não assumiu uma política para a EaD e atuou, sim, na implantação e apoio de projetos específicos para atender demandas tópicas, como por exemplo, o Programa de Formação de Professores em Exercício (PROFORMAÇÃO), o Um Salto para o Futuro e o Telecurso 2000. Todavia, constatamos que o fato da SEED/MEC estimular programas específicos na área da EaD e fomentar os mecanismos regulatórios da modalidade evidenciam uma posição política que reflete o projeto de desenvolvimento elaborado por FHC. Ao elevar a Subsecretaria de educação a distância à condição de Secretaria, com raios de ações específicos, o Estado injetou recursos na EaD e promoveu sua difusão, ainda que em programas tópicos e emergenciais.

Em 25 Março de 1997¹¹², é criada uma Comissão Especial junto à Secretaria de Educação a Distância para atender quatro necessidades: a primeira trata-se da regulamentação da educação a distância no país; a segunda refere-se à valorização da educação a distância, na implantação de uma nova cultura educacional; a terceira diz respeito à avaliação da educação a distância desenvolvida no país e a quarta (e última) refere-se à implantação de uma política nacional de educação a distância que atenda às exigências do desenvolvimento e aos anseios da sociedade (DOU, 26 mar. 1997).

Em decorrência dos trabalhos da comissão especial, foram criados os seguintes Atos normativos:

Quadro 19: Atos Normativos sobre a educação a distância.

Atos Normativos	Sobre o que dispõe	Alterações
Decreto nº 2.494, 10 de fevereiro de 1998	Regulamenta, em 13 artigos, o artigo 80 da LDB.	
Portaria nº 301, de 7 de abril de 1998	Regula o credenciamento e a oferta de cursos de graduação a distância	
Decreto nº 2.561, de 27 de abril de 1998	Altera a redação dos Arts. 11 e 12 do Decreto nº 2.494, de 10 de dezembro de 1998	Este Decreto retifica os artigos 11 e 12 do Decreto anterior. O artigo 11 passa a especificar que cabe ao Ministério da Educação e Cultura o credenciamento das instituições vinculadas ao sistema federal, das instituições de educação profissional em nível tecnológico e de ensino superior dos demais sistemas. O art. 12 especifica que os demais sistemas de ensino promoverão o credenciamento das instituições que ofertam educação de jovens e adultos,

¹¹² A Comissão especial foi criada pela Portaria, no. 467, de 25 de março de 1997, publicada no *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 26 mar. 1997. Seção 2, p. 2001-2002. A Comissão Especial foi integrada pelos seguintes participantes: 1) Pedro Paulo Poppovic; 2) Mindê Badauy de Menezes; 3) Carmen Moreira de Castro Neves; 4) Maria Ester de Carvalho – como representantes da Secretaria de Educação a Distância; 5) Eda Coutinho Barbosa Machado, especialista em educação a distância; 6) Luiz Roberto Liza Curi, representante da Secretaria de Educação Superior (SESU/MEC); 7) Sueli Teixeira Melo, representante da Secretaria de Educação Fundamental (SEF/MEC); 8) Ruy Berger, representante da Secretaria de Educação Média e Tecnológica (SEMTEC/MEC); 9) Solange Maria de Fátima Gomes Paiva Castro, representante do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais (INEP/MEC); 10) Marcos Formiga, representante da Associação Brasileira de Educação a Distância (ABED); 11) João Cláudio Todorov, representante do Conselho de Reitores das Universidades Brasileiras (CRUB); 12) Roberto da Costa Salvador, representante da Associação Brasileira de Tecnologia Educacional (ABT) e 13) Paulo F. Ribeiro, representante da Fundação Roquette-Pinto, sob a presidência do primeiro.

		ensino médio e educação profissional de nível técnico.
Padrões de qualidade para a educação a distância	Apontam os requisitos considerados necessários para o credenciamento das instituições na oferta de EaD	

Organização: Da autora.

Observa-se que foram criados os instrumentos infralegais dedicados ao credenciamento das instituições, de diferentes níveis e modalidades de ensino, junto ao MEC, para a oferta da educação a distância. Em outras palavras, a Comissão Especial designada para atender quatro necessidades específicas atendeu a que dizia respeito à regulamentação do artigo 80, da Lei nº 9.394/96. Instaurou-se o painel normativo geral dos requisitos e orientações que permitiram a introdução legalizada da educação a distância em nível superior.

Neste mesmo período, a Secretaria de Educação a Distância criou os Padrões de Qualidade para a educação superior a distância e estes passaram a exercer um papel indutor no processo de credenciamento e autorização de instituições para a oferta da EaD no país.

Deste modo, o Ministério da Educação e do Desporto, em setembro do mesmo ano¹¹³, constitui nova Comissão, por meio da Portaria nº 467 de 1997, com a intenção de oferecer à SEED/MEC subsídios para a formulação de uma política nacional para a educação a distância. De acordo com a justificativa oficial, a Comissão anterior concentrou, os seus esforços na regulamentação do artigo 80, da Lei de Diretrizes e Bases da Educação. Neste momento, segundo ainda o documento oficial, importava estabelecer uma política nacional de EaD inclusive para integrar o Plano Nacional de Educação.

¹¹³ A portaria de 10 de setembro de 1997 foi publicada no *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, no dia 12 set. 1997. Seção II, p. 6.967. A Comissão foi integrada pelos seguintes integrantes: 1. Pedro Paulo Poppovic; 2. Mindé Badauy de Menezes; 3. Carmem Moreira de Castro Neves (representantes da Secretaria de Educação a Distância); 4. Eda Coutinho Barbosa Machado de Sousa, especialista em educação a distância; 5. Luiz Roberto Liza Curi, representante da Secretaria de Educação Superior; 6. Sueli Teixeira de Melo, representante da Secretaria de Educação Fundamental; 7. Jucelia Friaça Teixeira, representante da Secretaria de Educação Média e Tecnológica; 8. Maria Eleusa Montenegro, representante do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais; 9. Manuel Marcos Formiga, representante da Associação Brasileira de Educação a Distância; 10. João Cláudio Todorov, representante do Conselho de Reitores das Universidades Brasileiras; 11. Roberto da Costa Salvador, representante da Associação Brasileira de Tecnologia Educacional e 12. Márcia Costa Rodrigues Leite, representante da Fundação Roquette Pinto, sob a presidência do primeiro. Observa-se que houve apenas quatro modificações em relação aos integrantes que compuseram a Comissão Especial nº 467, de 25 de março de 1997. Sai uma representante da SEED/MEC: Maria Ester de Carvalho, a representante da Secretaria de Educação Média e Tecnológica passa a ser Jucelia Friaça Teixeira, a representante do INEP passa a ser Maria Eleusa Montenegro e, por fim, a representante da Fundação Roquette Pinto passa a ser Márcia Costa Rodrigues Leite.

Na última mensagem encaminhada ao Congresso Nacional, Fernando Henrique Cardoso reiterou, no item dedicado à educação, a importância da TV Escola do Proinfo. Em relação à TV Escola, declarou que o programa, cujo foco é a formação, o aperfeiçoamento e a valorização do magistério, tem como objetivo “[...] disseminar de forma rápida, ampla e democrática” programas que desenvolvam o compartilhamento de informações, por meio de um canal exclusivo dedicado à educação. Ao passo que o Proinfo estimula a inserção de novas linguagens nas escolas e aumenta o potencial de interatividade da TV Escola (CARDOSO, 1998, p.3).

Fernando Henrique Cardoso inicia e termina, portanto, o seu primeiro mandato colocando em relevo dois programas executados, por meio da Secretaria de Educação a Distância. Há menção explícita à urgência da formação dos professores e à rapidez com que a tecnologia fomenta esta mesma formação. Além disso, explicita-se a necessidade de prover as escolas com infraestrutura tecnológica para melhor ampliar a inserção de novas linguagens midiáticas no cotidiano escolar.

3.4.3 A Educação a Distância e a Universidade Aberta na Tramitação da LDB

Verificaremos como três ações interligadas oferecem contornos para o objeto em análise: a primeira ação refere-se à tramitação da Lei de Diretrizes e Bases no Congresso Nacional, a segunda diz respeito ao papel de Darcy Ribeiro e da sua mobilização política para criar a Universidade Aberta do Brasil, em fins da década de 1990, e a terceira evidencia como a Universidade Aberta foi consignada no Plano Nacional de Educação.

Em relação à primeira ação, cumpre observar o andamento, no Congresso Nacional, do projeto de LDBEN, no que tange à educação a distância. A necessidade de fazer este percurso surgiu da afirmativa do Deputado Jorge Hage, quando este apresentou o substitutivo ao PL 4.592-C de iniciativa do Executivo, que dispunha sobre a Universidade Aberta do Brasil.

Segundo o Deputado, havia todo um capítulo dedicado à educação a distância e havia, inclusive, a previsão da implantação da Universidade Aberta. Empreenderam-se pesquisas no Projeto de LDBEN no Arquivo do Senado¹¹⁴, a fim de verificar como estava

¹¹⁴ O Projeto Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional começou a tramitar na Câmara com o número 1.258/1988; após a aprovação nessa Casa foi enviado ao Senado, onde adquiriu o número 101/93. Após a longa e densa tramitação foi aprovado e denominado pelo Executivo com o número 9394/96. O documento encontra-se no Arquivo do Senado Federal em quatro volumosos maços sob o título: Projeto: 1.258/88 (Câmara dos Deputados), nº 101/93 (Senado Federal). Fixa as Diretrizes e Bases da Educação.

explicitada, no projeto de LDBEN da Câmara, a previsão da implantação da Universidade Aberta do Brasil. Analisamos toda a tramitação da Lei nas duas Casas que compõem o Congresso Nacional, sobretudo no que diz respeito à parte da educação a distância, e percebemos no processo uma série de alterações.

Como primeiro ponto destacamos que no PL, n. 1259/1988, de iniciativa do Deputado Octávio Elísio, e suas respectivas emendas, a modalidade da educação a distância não estava prevista. Tal assunto passou a compor o substitutivo apresentado pelo Deputado Jorge Hage, ao PL, n. 1259/1988, em junho de 1990. Ressalta-se, nesse movimento, o papel do Grupo de Assessoramento constituído em 1989, no Inep, conforme assinalamos no capítulo anterior. No Substitutivo do Deputado Jorge Hage, o tema da Educação a Distância não só foi considerado como houve uma ampliação em relação à proposta original: “A inclusão da educação a distância no Ante-projeto da LDBEN do MEC, foi ampliada e fortalecida na forma do capítulo XVI do projeto já aprovado na Comissão de Educação da Câmara” (CARDOSO, 1990, mimeo, p. 6).

O Deputado Jorge Hage assim se refere ao Anteprojeto de LDBEN do MEC: “merece especial referência a contribuição do Ministério da Educação, na gestão do Ministro Carlos Sant’Anna (1989) que enviou sua proposta com subsídios de grande relevância” (BRASIL, 1990, p. 292)¹¹⁵. E assim menciona a incorporação da educação a distância em seu substitutivo:

Estimula e disciplina a educação a distância, sobretudo para uso em formas de educação continuada, atualização e aperfeiçoamento de professores e outros profissionais, programas para a terceira idade e também para a educação de jovens e adultos trabalhadores. Impõe, por outro lado, certos controles capazes de evitar a exploração comercial indevida dessa importante estratégia educacional (BRASIL, PL 1.258/1988, p. 300).

A educação a distância passa a integrar o Capítulo XVI da proposta da LDBEN da Câmara, constituída por três artigos e sete parágrafos. O primeiro Artigo define a educação a distância da seguinte maneira:

Considera-se educação a distância a forma de ensino que se baseia no estudo ativo e independente e possibilita ao estudante a escolha dos horários, da duração e do local de estudo combinando a veiculação de

¹¹⁵ Na época da apresentação do substitutivo do deputado Jorge Hage o Ex-Ministro Carlos Sant’ Anna estava como presidente da Comissão de Educação e Cultura da Câmara dos Deputados.

cursos com materiais didáticos de autoinstrução e dispensando ou reduzindo a exigência de presença. (BRASIL, PL 1.258/1988, p. 503).

Observamos que essa conceituação é a mesma presente no substitutivo de dezembro de 1990, do mesmo deputado, ao PL 4.592-C, que dispunha sobre a Universidade Aberta do Brasil. Logo é anterior àquela.

O parágrafo quarto trata da educação superior a distância, integra o segundo artigo da proposição da Lei e legitima a oferta do ensino superior na modalidade a distância, conforme apresentamos:

§ 4º [...] quando se tratar de programa destinado ao ensino superior, que concede diploma de validade nacional, a iniciativa e a competência para promovê-lo *ficarão restritas a instituições de ensino superior credenciadas como universidades*, mediante autorização específica do Conselho Federal de Educação, e desde que as mesmas *possuam setor organizado de educação a distância*, que funcione em articulação com as estruturas acadêmicas responsáveis pelos conteúdos curriculares respectivos, no ensino regular, ou a *instituição pública de igual nível, criada por lei, especificamente com essa finalidade*. (Art. 85§ 4º. Câmara Federal, 1988, p.30). [Grifos nossos].

Como segundo ponto, depreende-se dessa proposição dois importantes movimentos. De um lado, abre para a iniciativa privada a oferta da educação superior a distância, mas por outro restringe a oferta da educação a distância àquelas instituições, com fins lucrativos, que conjugam ensino, pesquisa e extensão. Além disso, para essas instituições obterem a autorização para ofertar essa modalidade de ensino deverão ter um setor organizado de educação a distância e que funcione em articulação com o ensino regular.

Por outro lado, observamos que não há menção explícita a criação da Universidade Aberta, mas existe uma previsão implícita de se criar uma instituição pública voltada para este fim. Na proposta do Congresso Nacional evidencia-se o estabelecimento de alguns controles, de fato, que não constavam na proposta encaminhada ao MEC pelo Grupo de Assessoramento, cuja matéria, previa a abertura para às instituições de ensino superior credenciadas pela União (CARDOSO, mimeo, 1990).

No Senado Federal a matéria sofreu alteração, tanto no substitutivo oferecido pelo Senador e relator da matéria no Senado Federal, Cid Sabóia; quanto pelo substitutivo oferecido pelo Senador Darcy Ribeiro. No substitutivo do primeiro relator, encontramos

apenas uma modificação, no capítulo dedicado à educação a distância: refere-se à supressão do parágrafo que discorria sobre o uso da modalidade em caráter complementar na educação infantil e no ensino fundamental; todavia, no substitutivo oferecido pelo Senador Darcy Ribeiro encontramos modificações mais substantivas de um lado; e, por outro, demonstra sintonia com a proposta do anterior do executivo, mas enxuta, mínima e sem restrições à iniciativa privada.

Nesse substitutivo, o capítulo dedicado à educação a distância foi reordenado e algumas matérias suprimidas. A educação a distância passou a constar das Disposições Gerais. O Fórum Nacional em Defesa da Escola Pública se posicionou da seguinte forma, em relação ao substitutivo Darcy Ribeiro: o projeto “dá tratamento sumário e simplista à educação especial, indígena e educação a distância” (FÓRUM NACIONAL EM DEFESA DA ESCOLA PÚBLICA, 1995, mimeo)¹¹⁶.

Vejamos as modificações sugeridas pela Associação Brasileira de Tecnologia, em carta direcionada ao Senador Darcy Ribeiro, em 6 de junho de 1991:

[...] a inclusão de menção explícita às instituições de educação a distância, como parte integrante do Sistema Nacional de Educação; a eliminação da conceituação da educação a distância; a troca da expressão “apenas uma função complementar pela expressão “sobretudo uma função complementar” para evitar uma limitação que não corresponde à experiência mundial”. A eliminação da pré-existência de um setor de educação a distância nas universidades. Tal exigência é limitativa e não traz qualquer contribuição efetiva a qualidade do ensino a ser ministrado (ABT, 1991, mimeo)¹¹⁷.

Na longa fase de tramitação no Senado, o Projeto recebeu inúmeras emendas. Após a aprovação do substitutivo de Darcy Ribeiro, foram apresentadas 316 emendas, ao Projeto de Lei, considerando todos os níveis e modalidades de ensino. Em relação à educação a distância, observamos sete emendas, a saber: Emenda nº 152, nº 299, nº 300, nº 301, nº 302, nº 303, nº 304¹¹⁸.

O conteúdo dessas emendas versa desde a supressão de termos até a observação pontual feita pelo Senador Arthur da Távola, Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB), na Emenda nº 301, de sua autoria, em que afirma: “Tendo a vista a relevância da [EaD] e a sua dinâmica impregnada de rápida evolução poderá *ser matéria de*

¹¹⁶ O documento encontra-se no Memorial Darcy Ribeiro, pasta 2: Dossiê Lei de Diretrizes e Bases da Educação, Série: DR/1989.01.11, v.2.

¹¹⁷ Documento disponível no Memorial Darcy Ribeiro, pasta 3: Dossiê Lei de Diretrizes e Bases da Educação, Série: DR/1989.01.11, v.3.

¹¹⁸ Documentos disponíveis no Arquivo do Senado Federal, Pasta PLC 101/93, fls. 1.288, 1.464, 1.465, 1.466, 1.467, 1.468, 1.469.

legislação posterior. Torna-se, porém, imprescindível assegurar-se desde já de *princípios mínimos* que ajudarão sua inserção imediata no sistema educacional” (TÁVOLA, 1993, fl. 1.466; grifos nossos).

E foi justamente essa linha de “princípios mínimos”, sugerida pelo senador Arthur da Távola, seguida pela Lei de Diretrizes e Bases no que tange à determinação de como o poder público deverá atuar. No Substitutivo de Darcy Ribeiro, aprovado e transformado em Lei, a educação a distância deixa de configurar um capítulo, integrando o item das modalidades de ensino e passa a configurar nas Disposições Gerais da Lei, necessitando de regulamentação posterior. Apesar dos embates verificados em torno da educação a distância nos projetos de Lei de Diretrizes e Bases, o Estado brasileiro dispôs sobre a educação a distância em seu Artigo 80, da seguinte forma:

O poder público incentivará o desenvolvimento e a veiculação de programas de ensino a distância, em todos os níveis e modalidades de ensino, e de educação continuada.

§ 1º. A educação a distância, organizada com abertura e regime especiais, será oferecida por instituições especificamente credenciadas pela União.

§2º. A União regulamentará os requisitos para realização de exames e registro do diploma relativos a cursos de educação a distância.

§ 3º. As normas para produção, controle e avaliação de programas de educação a distância e a autorização para sua implementação caberão aos respectivos sistemas de ensino, podendo haver cooperação e integração entre os diferentes sistemas [...] (BRASIL, Lei. nº. 9.394/96, p. 42).

Ressaltamos que no Artigo 80 da LDB, o poder público passa a ser o incentivador e/ou promotor da educação a distância para os diferentes níveis educacionais. Todavia, o parágrafo primeiro do mesmo artigo prevê que a educação superior poderá ser ofertada pelas instituições públicas e privadas devidamente credenciadas pela União. O artigo é genérico, no sentido, de deixar para o futuro as regulamentações específicas, mas ao mesmo tempo, concede a política nacional de educação a distância grande abertura e alcance, pois a existência do controle antes previsto no substitutivo do Deputado Jorge Hage torna-se sem efeito.

Darcy, em carta direcionada a Paulo Freire, solicitando apoio deste ao seu substitutivo, assim se refere ao projeto de Lei de Diretrizes e Bases oriundo da Câmara: “Aquele está nublado, não sairá e se saísse seria um desastre. É caprichoso, pretensioso e reiterativo. Não muda nada na educação nacional. Esse meu texto é enxuto” (REBEIRO, 1992, mimeo).

A Proposta de Darcy foi aprovada, no Congresso Nacional e, em seguida, convertida na Lei nº 9.394/1996, pelo Presidente Fernando Henrique Cardoso, em dezembro de 1996. O texto relativo à educação a distância, “enxuto” e “mínimo”, regulamenta a modalidade como recomendava os organismos internacionais e coloca o poder público como o grande incentivador da modalidade, em todos os níveis, e deixa, ao mesmo tempo, nas mãos do poder público, às regulamentações futuras afim de especificar como seria colocada em prática a educação superior a distância. Esse processo, iniciado no governo de Fernando Henrique Cardoso, sem grandes avanços, atravessará o governo Lula e será acomodado, por meio do Decreto 5.622 de 2005. A partir desse momento, a educação a distância nas instituições privadas expande-se consideravelmente.

Estamos em acordo com Mendes (2005): a EaD ficou atrelada a um tratamento sumário e simplista na LDB e desprovida da participação da sociedade civil, inclusive quando Decretos e Portarias subsequentes centralizaram no Poder Executivo toda sua formulação e avaliação.

Institui-se, dessa forma, o marco político-legal para o desenvolvimento da modalidade no país. A educação a distância é legitimada e equiparada à educação presencial e, em seu Artigo 87, incisos II e III, é incentivada tanto para programas de jovens e adultos “insuficientemente escolarizados”, quanto para a capacitação de professores em exercício:

Art. 87. É instituída a Década da Educação, a iniciar-se um ano a partir da publicação desta Lei [...].

§ 3º Cada Município e, supletivamente, o Estado e a União deverá:

II – prover cursos presenciais ou a distância aos jovens e adultos insuficientemente escolarizados;

III – realizar programas de capacitação para todos os professores em exercício, utilizando também, para isto, os recursos de educação a distância [...] (BRASIL, Lei nº. 9.394/96, p. 42).

Além destes artigos, a educação a distância é mencionada no Artigo 32, §4º e no Artigo 47, §3º, quando trata do ensino superior e isenta professores e alunos da frequência obrigatória, ao participarem de programas veiculados na modalidade a distância.

A Lei nº 9.394/96 especifica o prazo de um ano para que a União encaminhe ao Congresso Nacional o Plano Nacional de Educação, com as diretrizes a metas a serem alcançadas em 10 anos, em sintonia com a Declaração assinada em Jomtien, Tailândia, em 1990. Veremos mais adiante como se deu a tramitação do PNE e como a educação superior a distância e a Universidade aberta são previstas no Plano. Nesse processo, todavia, foi Darcy Ribeiro quem saiu em defesa da criação da Universidade Aberta.

3.4.4 Universidade Aberta de Darcy Ribeiro

Devido à intervenção de Darcy Ribeiro na área da legislação para a educação, na década de 1990, o Presidente Fernando Henrique Cardoso denominou a Lei de Diretrizes e Bases da Educação, Lei nº 9394/96, como a Lei Darcy Ribeiro. Assim também o próprio Darcy a denominava. Vejamos como isso se expressa em seus escritos:

É extremamente grave que, por uma Lei da ditadura que exige a presença, o Brasil esteja 30 ou 40 anos atrasado na questão da educação a distância. Isso só vai começar a mudar agora, com a minha Lei de Diretrizes e Bases que foi aprovada no Senado e vai ser votada na Câmara [...]. Estou propondo que a Universidade Aberta que estou criando seja um modelo para o sistema. (JB, 27 out. 1996, p. 6).

Como observaremos, por meio das fontes primárias, o Senador Darcy Ribeiro saiu, em defesa da educação a distância, a partir de 1996, antes mesmo da LDB ter sido sancionada pelo Presidente da República, advogando, sobretudo, a necessidade de se implantar a Universidade Aberta do Brasil.

Em seus últimos anos de vida, passou a dedicar-se à criação da Universidade Aberta do Brasil vinculada a Fundação Darcy Ribeiro (Fundar)¹¹⁹, à qual ele chamava de sua “quarta filha”. Em sua proposta inicial, a universidade ofertada por meio de recursos multimídia chamar-se-ia Universidade Televisiva do Brasil (UTB) – (Darcy, 1996, mimeo). Vejamos como ele refere-se à Universidade Televisiva em carta direcionada ao arquiteto João Figueiras Lima:

[...] trata-se de implantar no seio da Fundar¹²⁰ o modelo de Universidade Aberta e a distância que existe há décadas em Londres, Madri e

¹¹⁹ A Fundação Ribeiro é uma Fundação de direito privado sem fins lucrativos, com autonomia patrimonial, administrativa e financeira podendo celebrar convênios e contratos com instituições públicas e privadas do país e do exterior. Entre os objetivos da Fundação estão: atuar no âmbito da educação, constituindo e mantendo instituições de ensino e pesquisa, em todos os níveis de formação, utilizando-se de todas as formas conveniente para a sua difusão; implementar programas de treinamento e aperfeiçoamento pessoal docente e elaborar currículos e edição de material didático (FUNDAR, 1996, p. 2, mimeo.)

¹²⁰ Assim Darcy refere-se à Fundação Darcy Ribeiro em carta direcionada a Danuza Leão: [...] “venho demarcar a sede da Fundação Darcy Ribeiro, na Universidade de Brasília [...]. Não será uma fundação careta, seu nome real era o Beijódromo do Darcy. Lá se reunirão meus milhares de livros, meus poucos e belos objetos de arte, o Arquivo Berta e Darcy, um cantinho de Tele-educação e o salão de leituras mais belos dos mundos. Enorme, sem janelas, com iluminação zenital, na forma de maloca ou disco voador. O melhor, porém, fica do lado de fora, é o Beijódromo do Darcy, um palco para serestas e leituras de poesia

Caracas. Não foi possível fazer o mesmo pelo Brasil porque a Lei prescrevia frequência obrigatória. A Nova LDB que consegui aprovar no Senado permitirá a implantação de cursos de educação a distância de todos os níveis. Isto representará formidável promessa de aperfeiçoamento do magistério e da ampliação das matrículas de ensino médio e superior, chamando ao estudo, milhares de pessoas que desejariam fazê-lo, mas são impedidas por razões diversas (RIBEIRO, 1996, mimeo, p. 1).

Em sua previsão, para o ingresso na Universidade Aberta não haveria vestibular, mas a oferta de cursos com acesso à redação, aritmética, como estudar, informática, e uma disciplina eletiva. Os alunos aprovados seriam inscritos nos cursos de graduação que poderiam ser concluídos em seis semestres. Darcy estava planejando ofertar cursos de Direito, Economia, Arquitetura, Enfermagem, Ciências Biológicas, Letras, etc. Convidou professores renomados para planejar os cursos, entre eles: Celso Furtado para a Economia; Oscar Niemeyer para a Arquitetura; Cândido Gomes para o curso de Educação; Arthur Gianotti para o curso de Ciências Humanas¹²¹.

Nas cartas-convites, pedia Darcy para que os professores planejassem os cursos em todos os detalhes e afirmava ainda que os graduados poderiam fazer o mestrado em dois semestres, por meio de quatro disciplinas adicionais e um semestre de pesquisa orientada, para elaborar a dissertação. Entendia que o mestrado é uma mera comprovação da capacidade de se fazer um doutorado. Sendo assim, ele pode ser dado em um ano (RIBEIRO, 1996, mimeo).

Em carta direcionada a Theotônio dos Santos em 18 de junho de 1996, Darcy Ribeiro afirma que mudou o nome “da nossa utopia” para Universidade Aberta do Brasil (UAB), com aprovação geral de todos os professores participantes do projeto. Em julho, muitos professores já haviam entregado propostas de curso e Darcy havia feito sugestões uma a uma. Sua previsão era de que o presidente Fernando Henrique inaugurasse a Universidade Aberta, no segundo semestre de 1997.

Enquanto articulava-se com os professores, o Senador Darcy Ribeiro direcionava cartas a alguns Ministros, com o intuito de conseguir verba para levar a adiante o seu

e teatro, diante de uma arquibancada para namorar, beijar e ver a lua cheia” (RIBEIRO, 2 mai. 1996, mimeo).

¹²¹ Convidou ainda Luiz Fernando Victor (Presidente do Banco do Brasil) para o curso de Administração; José Paulo Sepúlveda Pertence, Presidente do Supremo Tribunal Federal, para o curso de Direito; Wanderley de Souza, ex-reitor da UENF para o curso de Biologia; Theotônio dos Santos para o curso de Economia; Tânia Fraga para o curso de Informática; Zuenir Ventura para curso de Jornalismo e José Carlos Sebe Bom Meihy para o curso de História (Cartas-convites disponíveis no Memorial Darcy Ribeiro, DR/id/1995.02.06.16. v. 1, pasta 1 Série Instituições diversas – Dossiê /Universidade Aberta do Brasil. Escritas entre os dias 31 de maio de 1996 a 25 de junho de 1996).

projeto. Foram encontradas cartas direcionadas ao Ministro da Educação, Paulo Renato Souza¹²², ao Ministro de Trabalho, Paulo Paiva,¹²³ e ao Ministro da Ciência e Tecnologia, José Israel Vargas¹²⁴. Nas mencionadas cartas, Darcy assinava como Chanceler da UAB.

Em junho de 1996 recebe, ainda, do Consultor Legislativo Alberto Cândido Gomes, resposta à solicitação relativa ao planejamento de cursos a distância. O mesmo consultor foi convidado por Darcy para elaborar o curso de Educação da Universidade Aberta do Brasil. O esboço transformou-se após ajustes, no anteprojeto da Universidade Aberta do Brasil encabeçado por Darcy. A introdução, cuja autoria é do próprio Darcy, nos apresenta os contornos estruturais da Universidade Aberta. Esta seria baseada em programas televisivos e em materiais impressos. O controle administrativo caberia a um Conselho Diretor integrado por Ministros de Estado e Reitores associados à UAB. Expressa ainda que a Lei de Diretrizes e Bases abriu a perspectiva de criá-la porque restringe a frequência obrigatória possibilitando o ensino a distância. Assim ele refere-se à Universidade Aberta: “[...] estou tão cheio de entusiasmo como estive quando criei a Universidade de Brasília” (RIBEIRO, 1996, p. 2, mimeo).

As justificativas para o uso da educação a distância se estruturam, em torno do baixo grau de democratização do ensino superior e da progressão no sistema educacional brasileiro. Por outro lado, diz-nos o documento que ainda há uma “clientela invisível” que não consegue sequer matricular-se no ensino superior, em razão dos horários fixos e pouco flexíveis das universidades tradicionais. Esta “clientela invisível”, via de regra, precisa arcar com as despesas da casa e o cuidado com a família. Além da democratização de acesso, sustenta os argumentos também, o fato de o ensino superior a distância oferecer vantagens, do ponto de vista da eficiência. O que significa que a despesa anual com um aluno da educação superior em um curso a distância é, em média, quatro vezes menor do que a despesa anual com um aluno da educação superior matriculado em universidades tradicionais (FUNDAR, 1996).

Seguindo suas justificativas, o documento afirma que a educação a distância é vista como a principal inovação das últimas décadas na área da educação e deve ser dirigida especialmente para os alunos adultos que ocupam postos no mundo do trabalho. Para a juventude que tem condições de cursar a universidade tradicional, esta continua

¹²² Documento disponível no Memorial Darcy Ribeiro: DR/id/ 1995.02.06.16. v. 1, pasta 3, em 20 de junho de 1996 e 1º. de agosto de 1996.

¹²³ Documento disponível no Memorial Darcy Ribeiro: DR/id/ 1995.02.06.16. v. 1, pasta 3, em 26 de agosto de 1996.

¹²⁴ Documento disponível no Memorial Darcy Ribeiro: DR/id/1995.02.06.16.v.1, pasta 3, em 26 de agosto de 1996.

sendo a mais indicada. Por outro lado, as novas tecnologias educacionais possibilitam uma aprendizagem interativa e não linear, fomentando a base da competência moderna que é “saber pensar para melhor intervir e inovar”.

A educação a distância amparada na ideia da democratização do acesso e na ideia da inovação, visto que ensina o aluno a aprender a aprender, é continuamente utilizada. Em síntese: “[...] com o uso das modernas tecnologias a educação a distância é o caminho para ampliar a baixo custo e rapidamente, as oportunidades de educação à população brasileira” (RIBEIRO, 1996, p. 9, mimeo.).

Para alcançar tal fim, alguns princípios básicos precisavam ser atendidos. Entre eles, cito:

[...] executar programas que atinjam, preferencialmente, populações de baixa renda, com oferta de cursos que apresentem maiores perspectivas no mercado de trabalho; priorizar os programas com elevados números de alunos, para compensar os altos custos iniciais e reduzir os custos unitários; manter administração ágil para que se venha a contar flexivelmente com pessoas e recursos materiais. (RIBEIRO, 1996, p. 6, mimeo.).

Antevendo que a Lei de Diretrizes e Bases seria aprovada, a Fundação Darcy Ribeiro, por meio do seu representante máximo caminhava em direção à construção da Universidade Aberta; todavia, o projeto de implantação envolvia etapas. A primeira delas era, a criação de uma Central de Teleeducação e Hipermídia, oferecendo, inicialmente, programas de caráter supletivos, cursos técnicos e o normal superior, voltado para o aperfeiçoamento do magistério. Além de oferecer os cursos de acesso à UAB (redação, aritmética, como estudar informática e uma matéria vocacional), a Central seria a base operativa do projeto-piloto da futura Universidade Aberta do Brasil.

A Fundar recebeu do governo do Distrito Federal o espaço para implantar a Central, localizado em prédio no Conic e o apoio dos Ministérios da Educação, do Trabalho e da Ciência e Tecnologia (FUNDAR, 1996).

Em carta direcionada, ao Governador do Distrito Federal Cristovam Buarque, Darcy Ribeiro manifestava desagrado, com a morosidade da burocracia distrital, para ceder-lhe o espaço no Conic. Dirige-se então ao Governador solicitando que ele:

[...] dê instruções imediatas e peremptórias à sua burocracia para não atrasar mais a as obras do CONIC. O edifício segundo sua promessa nos será cedido por cinco anos ou mais, oferecido por cessão de uso, o que se fará a seu tempo. Agora precisamos é que a empresa que encarregamos de reformar o prédio tenha licença de lá realizar as suas

obras programadas, o que está sendo impedido pela burocracia, na expectativa idiota de que tudo se faça simultaneamente. Já perdemos dois meses nessa gangorra, e só uma ordem sua nos dará condições de prosseguir na implantação da Central e da Universidade (RIBEIRO, 26 ago. 1996, mimeo)¹²⁵.

Darcy Ribeiro trabalhou com muita pressa neste projeto, pois sabia que estava prestes a morrer. Em cartas remetidas ao Ministro da Educação, Paulo Renato, e ao Presidente Fernando Henrique Cardoso, ele desejava que ambos inaugurassem a Universidade Aberta no primeiro semestre de 1997. Darcy morreu no dia 17 de fevereiro de 1997, sem concretizar a implantação da Universidade Aberta do Brasil; todavia, sobressaiu-se como um dos seus idealizadores e suas ações seriam lembradas por Cristovam Buarque quando, Ministro da Educação no governo Lula, ao planejar a criação do INEAD, conforme veremos adiante.

Ainda nesse período, a aprovação do Plano Nacional de Educação (2001-2010) de iniciativa do Executivo, consigna a Universidade Aberta. Vejamos de que forma se dá esse processo.

3.4.5 A EAD e o Projeto Universidade Aberta no Plano Nacional de Educação

Em 10 de fevereiro de 1998, o deputado Ivan Valente¹²⁶ apresentou à Câmara dos Deputados, o Projeto de Lei nº 4.155 de 1998. O referido Projeto assinalou, às aspirações das diferentes discussões, travadas no seio da sociedade civil organizada envolvendo as comunidades acadêmicas, associações de educadores, entidades científicas, estudantis etc. (VALENTE, 1998).

A justificativa para a proposição do Projeto de Lei que institui o Plano Nacional de Educação refere-se, primeiramente, à crise acentuada vivenciada pela educação e agravada pelos três anos de política que desobriga o Estado com a manutenção da educação pública, gratuita e de qualidade. Em virtude deste quadro geral, a sociedade civil se viu impelida a intervir neste cenário e a construir uma proposta concreta em oposição às atuais propostas de cunho privatista (VALENTE, 1998).

¹²⁵ A carta encontra-se no Memorial Darcy Ribeiro na Série Instituições Diversas: DR/id/ 1995.02.06.16. v. 1, pasta 3.

¹²⁶ Na época o Deputado era filiado ao PT/SP. Atualmente é filiado ao PSOL/SP.

Primeiramente, foi realizado um diagnóstico da atual situação educacional do país e em seguida foram asseguradas diretrizes e metas para cada nível e modalidade de ensino. Nas diretrizes desse projeto, a educação a distância deveria ser utilizada de forma complementar para a formação do magistério e vinculada às universidades. O seu desenvolvimento pressupõe, por parte da instituição de educação superior, a predominância da educação presencial.

Um dia após a apresentação do Projeto feita pelo Deputado Ivan Valente, no dia 11 de fevereiro de 1998, Fernando Henrique Cardoso, por meio da mensagem 180¹²⁷, submete ao Congresso, o Projeto de Lei nº 4.173 de 1998 que “institui o Plano Nacional de Educação” acompanhada de uma exposição de motivos do Ministro da Educação, Paulo Renato.

Cumprir lembrar que, em setembro de 1997, o Ministro da Educação, por meio da Portaria de 10 de setembro de 1997¹²⁸, mantém a Comissão Especial instituída em 25 de março, com a justificativa de que permanecia a necessidade de desenvolver uma política nacional de educação a distância, inclusive para integrá-la ao Plano Nacional de Educação (PNE).

O resultado do trabalho da Comissão constituiu o capítulo dedicado à educação a distância, presente no Plano Nacional de Educação, encaminhado ao Congresso Nacional pelo Executivo. Vejamos, então, quais são os principais argumentos utilizados pelo Ministro Paulo Renato, na exposição de motivos que acompanhou o Projeto de Lei que institui o Plano Nacional de Educação. Destaca o Ministro que os eixos norteadores do PNE, do ponto de vista legal, foram a Constituição de 1988, a Lei de Diretrizes e Bases da Educação de 1996 e a Emenda Constitucional nº 14, de 1995, que institui o Fundo de Desenvolvimento e Manutenção do Ensino Fundamental e de Valorização de Magistério (FUNDEF). Do ponto de vista das experiências anteriores, é mencionado o Plano Decenal de Educação para Todos, de 1993. Para além do eixo legal e do eixo das experiências anteriores, Paulo Renato destaca, também, as medidas da política educacional do atual governo, classificadas como inovadoras e exitosas (SOUZA, 1997).

As metas e diretrizes da educação a distância no PNE, estão inscritas no item três, referente às modalidades de ensino, junto à educação de jovens e adultos, a educação tecnológica e a formação profissional, a educação especial e a indígena. Neste documento, a educação a distância vem ligada desde o título às tecnologias educacionais. Logo de

¹²⁷ Publicada no *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 12 fev.1998. Seção I, p. 77.

¹²⁸ Publicada no *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 12 set. 1997. Seção II, p. 6.967.

início é apresentada como meio auxiliar de grande eficácia no processo de universalização e democratização do ensino. No diagnóstico realizado, a educação a distância pode ser utilizada com êxito na formação de nível fundamental e médio para jovens e adultos “insuficientemente escolarizados”.

Ressalta a prioridade dada pelo governo para a formação de continuada de professores do ensino fundamental, por meio da TV Escola e da implantação de equipamentos multimídias nas escolas. Nas diretrizes afirma que, a LDB introduziu uma abertura de grande alcance para a política nacional de educação a distância, muito embora, reitere que é preciso ampliar o alcance para incorporar todas as possibilidades oferecidas pelas tecnologias de informação e comunicações, com ênfase na internet e na conjugação da telemática e da multimídia.

Por outro lado, coloca em relevo que “[...] no conjunto da oferta de programas para a formação a distância há certamente que permitir-se a multiplicação de iniciativas” (PNE, 2001, p. 8). Mais adiante, o documento diz que, em se tratando de programas educativos e culturais, esses devem ser incentivados dentro do espírito geral da liberdade de imprensa, e autorregulados. Mas, em se tratando, de cursos regulares responsáveis pela expedição de diplomas, a regulamentação e o controle do poder público são indispensáveis. O documento contrapõe autorregulação dos programas educativos e culturais à regulação e controle do poder público, nos cursos regulares que expedem diplomas, mas não há óbice a multiplicação de iniciativas nos dois casos. Além disso, o documento, já faz uma indução do como deveria ser a educação superior a distância. Vejamos a letra do texto:

[...] numa visão prospectiva de prazo razoavelmente curto, é preciso aproveitar melhor a competência existente no ensino superior presencial para institucionalizar a oferta de cursos de graduação e iniciar um projeto de Universidade Aberta que dinamize o processo de formação de professores de forma a atender a demanda da sociedade brasileira (PNE, 2001, p. 109).

A Universidade Aberta, pela segunda vez, aparece registrada em uma instância legal, e, em nosso ponto de vista, a menção é breve e pontual. Em outras palavras, o documento exorta a competência do ensino superior presencial para institucionalizar a oferta de cursos de graduação, supomos que a distância e iniciar um projeto de Universidade Aberta com foco na formação de professores. Observamos, neste documento, não só um modelo institucional implícito de educação a distância superior, mas também, como ele deveria ser politicamente desenvolvido. Em outras palavras, está

claro que o que se pretende é estabelecer um projeto de Universidade Aberta e não mais uma Universidade Aberta nos moldes fordistas aventados nas décadas de 1970 e 1980 e início da década de 1990, e esse projeto deveria aproveitar a competência existente nas instituições presenciais, públicas e privadas. Por outro lado, simultaneamente, a União deve estabelecer objetivos e metas para que as instituições privadas ministrem cursos a distância. O documento estabelece 22 objetivos e metas para a educação a distância superior, das quais transcrevo cinco obedecendo a ordem em que aparecem no PNE (2001-2010):

1. A União deverá estabelecer, dentro de um ano, normas para credenciamento das instituições que ministram cursos a distância;
11. Iniciar, logo após a aprovação do plano, a oferta de cursos a distância, em nível superior, especialmente, na área de formação de professores da educação básica;
12. Ampliar, gradualmente, a oferta de formação a distância em nível superior para todas as áreas, incentivando a participação das universidades e das demais instituições de educação superior credenciadas;
13. Incentivar, especialmente nas universidades, a formação de recursos humanos para a educação a distância;
14. Apoiar financeira e institucionalmente a pesquisa na área da educação a distância (PNE, 2001, p.110-111).

Se na LDB abriu-se o precedente para as instituições privadas ofertarem cursos de graduação distância, o Plano Nacional de Educação estabeleceu prazos e metas para o seu cumprimento reforçando a necessidade de conjugar à modalidade à formação de professores da educação básica.

Por outro lado, na parte dedicada ao ensino superior, o PNE, ao fazer o diagnóstico dos baixos índices de acesso à educação superior, evidenciando que entre a população de 18 a 24 anos, o acesso é menor do que 12%, afirma que é preciso ampliar o acesso de forma racionalizada. O que significa a diversificação do sistema de educação superior¹²⁹, mas mantendo um “núcleo estratégico” composto por universidades que conjuguem o tripé: ensino, pesquisa e extensão: “Esse núcleo estratégico tem a missão de contribuir para o desenvolvimento do país” (PNE, 2001, p. 86)¹³⁰.

¹²⁹ Situação já prevista na Lei de Diretrizes e Bases, 9394/96.

¹³⁰ A LDB, 9394/96, em seu Artigo 86, refere-se da seguinte forma as Universidades: “As instituições de educação superior constituídas como universidades integrar-se-ão também, na sua condição de instituições de pesquisa, ao Sistema Nacional de Ciência e Tecnologia, nos termos da legislação específica” (BRASIL, 2006, p. 43)

Diversificando o sistema, segundo o PNE, é possível ampliar as vagas e a liberdade das instituições não universitárias. Dessa forma, à medida que os sistemas rígidos de controle burocrático ficam para trás, aumenta-se o número de estudantes inscritos na educação superior.

Dentre os 35 objetivos e metas especificados na PNE, destacamos três considerando a ordem que aparecem no documento:

1. Prover até o final da década, a oferta de educação superior para pelo menos, 30% dos jovens da faixa etária de 18 a 24 anos.
4. Estabelecer um amplo sistema interativo de educação a distância, utilizando-o, inclusive, para ampliar as possibilidades de atendimento nos cursos presenciais, regulares ou de educação continuada.
10. Diversificar o sistema superior de ensino, favorecendo e valorizando estabelecimentos não universitários que ofereçam ensino de qualidade e que atendam clientela com demandas específicas de formação: tecnológica, profissional liberal, em novas profissões, para o ensino do magistério ou de formação geral. (PNE, 2001, p. 89).

Evidencia-se que a saída para alcançar as metas estabelecidas para a educação superior é por meio da diversificação das instituições de ensino e da diversificação da modalidade de ensino. A conjugação ensino, pesquisa e extensão é requisito apenas para os centros de excelências, para as demais instituições, àquelas que formarão a classe trabalhadora, os estabelecimentos não universitários e a modalidade a distância são suficientes.

Por fim, o projeto de PNE, de iniciativa do Executivo foi apensado ao PNE de iniciativa da sociedade civil organizada e, após longas discussões e embates fez confluír um terceiro projeto sistematizado pelo relator Nelson Marchezan; todavia a proposta do Executivo prevaleceu tanto em sua forma, quanto em seu conteúdo e foi sancionada pelo presidente Fernando Henrique Cardoso, convertendo-se na Lei n. 10.112, de 9 de janeiro de 2001. O PNE de iniciativa do executivo, somado à Lei de Diretrizes e Bases materializam o conjunto de peças legislativas do Estado, marcadamente influenciadas pela lógica neoliberal.

O Presidente, em programa de rádio no dia em que o PNE foi sancionado, afirmou que o Plano obrigava o país a avançar e conclamou a população para que ficasse de vigília para fazer as metas acontecerem. Em relação à educação superior, assim referiu-se: “[...] vou terminar com uma meta que, por ser muito ambiciosa, é preciso ficar atento para cobrar a sua execução do poder público e da própria sociedade. A meta é oferecer educação de nível superior a pelo menos 30% dos jovens com idade entre 18 e 24 anos até o fim desta década” (BRASIL, 2001, p. 471).

3.4.6 As tentativas de regulamentar o Artigo 80 da LDB prosseguem

Os trabalhos de regulamentação da educação superior a distância prosseguiram no governo Fernando Henrique Cardoso e na gestão do Ministro da Educação Paulo Renato. Em 2002, é designado novo grupo de trabalho¹³¹ para estudar proposta de alteração das normas que foram propostas em 1998 e que regulamentavam a oferta de educação a distância no nível superior. A justificativa para a criação do Grupo de Trabalho era a de que o arcabouço legal existente tratava a educação a distância de forma fragmentada e apresentava-a como uma alternativa emergencial.

Em agosto de 2002, a Comissão apresenta o relatório, na Introdução afirma que a demanda pela educação superior cresce à medida que o número de concluintes do ensino médio aumenta. Com base neste aspecto e considerando as dimensões continentais do país, a educação superior a distância, de acordo com Relatório, é mais do que viável, é necessária e inexorável. Os fundamentos que embasam o relatório são o conhecimento e a capacidade de aprender ao longo da vida. Estes são considerados a fonte da riqueza das nações. Além disso, a redefinição dos espaços educativos devido à inserção das tecnologias de informação e a internet permitem ampliar a rede de atuação da educação reelaborando, inclusive, o próprio conceito de educação a distância:

[...] o desenvolvimento da educação a distância em todo o mundo está associado à popularização e democratização do acesso às tecnologias de informação e de comunicação e à necessidade crescente de elevar o nível de escolaridade e de aperfeiçoamento e atualização profissional contínuo (BRASIL, 2002, p. 13).

O documento apresenta ainda, elementos que a Comissão considera essenciais, em um projeto de curso superior a distância. Entre eles: a importância da educação a

¹³¹ Portaria nº 335, de 6 de fevereiro de 2002, publicada no *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 7 fev. 2002. Seção 2, p. 7. A Comissão foi integrada por representantes de instituições públicas e privadas e membros do próprio Ministério. Seguem os nomes designados: 1) Bernadete Angelina Gatti, membro da Câmara de Educação Superior do Conselho Estadual de Educação; 2) Carlos Eduardo Bielschowsky, professor do Instituto de Química de Universidade Federal do Janeiro; 3) Celso José da Costa, professor do Instituto de Matemática da Universidade Federal Fluminense; 4) Edson Raimundo Pinheiro de Souza Franco, Reitor da Universidade da Amazônia; 5) Eduardo Martins Morgado, professor da Universidade Estadual Júlio Mesquita; 6) José Manuel Moran Costas, professor da Universidade Mackenzie; 7) José Armando Valente, professor da Universidade Estadual de Campinas; 8) Kátia Morosov Alonso, professora da Universidade Federal de Mato Grosso; 9) Maria Elizabeth Rondelli de Oliveira, professora da Universidade Federal do Rio de Janeiro; 10) Márcio Luiz Bunte de Carvalho, professor da Universidade Federal de Minas Gerais; 11) Teófilo Bacha Filho, membro da Câmara de Educação Superior do Conselho Estadual de Educação do Paraná.

distância está integrada ao Plano de Desenvolvimento Institucional (PDI), pois, segundo os especialistas, isto evita que a educação a distância seja implementada e instituída como apêndice dentro das instituições que ofertam a educação superior presencial; outro elemento apresentado refere-se ao projeto de curso a distância das instituições, que deve priorizar pontos de partida, tais como a concepção de ensino e aprendizagem e a organização curricular, dentre outros.

Um ponto de relevo no documento e que justifica a reformulação da legislação diz respeito ao duplo credenciamento exigido para as instituições já existentes. Ou seja, um credenciamento para o ingresso no sistema federal de ensino e outro para a oferta da educação a distância. Para isso, sugere o documento o abandono do duplo credenciamento e destaca a importância da construção de Padrões Nacionais de Qualidade para a Educação a distância.

A entrega do Relatório coincide, portanto, com o final do último ano da gestão de Fernando Henrique Cardoso e não houve resultado imediato no plano da reformulação do Artigo 80 da LDB. Segundo Segenreich (2010, p. 5), “[...] por causa de alguns pontos bastante polêmicos, que provocaram conflitos de interesses entre a esfera pública e a privada, a construção deste texto político demandou cerca de três anos de negociações”.

Na derradeira mensagem encaminhada ao Congresso, em que faz um balanço do seu segundo mandato, Fernando Henrique Cardoso afirma que a área social se beneficiou do seu modelo gerencial de governo introduzido pelo Plano Plurianual 2000-2003. No balanço realizado, a educação a distância ganha papel de destaque e a ênfase é dada aos seguintes programas: TV Escola, Projeto Rádio Escola, PROFORMAÇÃO e ProInfo. Em suas palavras:

Na área de educação a distância, vêm sendo desenvolvidas ações que oferecem às escolas infraestrutura e diretrizes que respeitam a autonomia dos diferentes sistemas educacionais, realçam o projeto pedagógico das instituições e colocam a tecnologia a serviço da educação (CARDOSO, 2002, p. 51).

As palavras de Fernando Henrique evidenciam o forte acento do governo e das ações da SEED/MEC no equipamento das escolas com recursos tecnológicos para dar apoio às aulas presenciais e omite, por outro lado, que neste período foram desenhados os rumos da política nacional de educação a distância.

3.5 Afinal, o que significou a criação de uma política nacional de educação a distância?

O longo percurso que fizemos neste capítulo teve o objetivo de identificar quais foram os caminhos seguidos pelo Estado, no que diz respeito ao desenvolvimento da ideia de Universidade Aberta do Brasil. Percebemos, inicialmente, a mediação com a necessidade de se instituir primeiro uma política nacional de educação a distância. Identificamos que esta necessidade foi incentivada no final da década de 1980, quando as discussões sobre a nova Lei de Diretrizes e Bases ganhava espaço no debate nacional.

Niskier (1996; 1999; 2013), Vianney (1999), Nunes (1994), Lima (2003) e Alves (1994) enfatizam a descontinuidade do Estado brasileiro em relação às ações no âmbito da educação a distância; todavia, percebe-se um movimento dialético de rupturas e permanências no campo do Estado brasileiro em relação ao desenvolvimento da ideia de Universidade aberta. Sucupira (1972, p. 452), considerando a aplicação da Universidade Aberta em nossa realidade, assim advertia: “[...] primeiramente consideramos que a natureza especial do sistema, uma instituição como a Universidade Aberta, deve ser da exclusividade do Ministério de Educação e Cultura. De modo algum pode ser considerada uma empresa entregue à iniciativa privada”. Em contrapartida, Alves (1994, p. 23) condensa no fragmento a seguir os interesses da iniciativa privada:

[...] em nossa opinião, o relatório [Sucupira] colocou um primeiro obstáculo à implantação da Universidade Aberta no Brasil. Marcou a posição reacionária às mudanças no sistema educacional brasileiro, num claro exemplo do que vem sendo a causa do atraso do Brasil no campo da EaD.

Importa considerar que o atraso no campo da EaD, demarcado pelo autor, refere-se, de um lado, ao ensino superior a distância que, segundo ele, até 1993 não teve qualquer experiência autorizada. Os defensores dos interesses privados defendiam o disciplinamento da EaD no âmbito do Estado de forma a garantir uma regulamentação mínima sem enfaixar as demais iniciativas (ALVES, 1994; OLIVEIRA 1979; 1985; 1988).

Em outras palavras reivindicavam do Estado um papel de direcionador e estimulador das iniciativas no âmbito da educação superior a distância. De outra forma, defendiam também que a Universidade Aberta não fosse exclusivamente uma experiência pública. Niskier (1999, p. 354), afirma: “[...] que uma iniciativa deste tipo não pode ser tomada por qualquer um, tampouco conduzida por empresários que estejam mais

interessados em investir em lucros do que em educação”. Uma contradição essencial neste embate é que, ao mesmo tempo em que agentes do Estado advogavam o monopólio da Universidade Aberta ao âmbito público, promoveram negociações e acordos com os representantes dos interesses privados. Uma das negociações culminou no primeiro projeto de lei de iniciativa do Executivo que dispunha sobre a Universidade Aberta, nos termos que analisamos no capítulo anterior.

Esta característica presente nas articulações políticas em torno da ideia Universidade Aberta ilustra uma permanência em relação aos períodos anteriores. Na década em questão, o embate materializou-se em torno dos caminhos da regulamentação da educação a distância desde a LDB, passando pelas regulamentações do Artigo 80 da LDB (sobretudo o Decreto 2.494, de 10 de fevereiro de 1998) elaborado às pressas, até o PNE e as revisões políticas dos instrumentos legais construídos no período. Na opinião de Giolo (2010), o que predomina, nestes marcos legais, são os traços genéricos conferindo um grau de parentesco com as teses defendidas pelos partidários dos interesses privados. Para Formiga (Entrevista 2, 2013), [...] “os burocratas e legalistas cartoriais dificultaram a expansão da EaD”.

No mesmo governo, nova iniciativa por parte do Estado foi alavancada em 2002, com a intenção de rever o Decreto 2.494/1998 que, segundo o discurso oficial, havia sido elaborado no afã de regulamentar o artigo 80 da LDB. Todavia, conforme nos mostra Segenreich (2010), novamente houve pontos de discordâncias entre os interesses das esferas públicas e privadas e, apesar da Comissão ter concluído o trabalho no último ano do governo FHC, a finalização deste texto político só aconteceu três anos depois, em 2005. A partir de daí a iniciativa privada cresceu vertiginosamente, e nesse mesmo ano passou a abocanhar 67 (6%) das instituições que ofertavam educação a distância em nível superior (GIOLO, 2010).

Legitimou-se aparentemente a ideia de preparar o terreno para futuramente se implantar uma Universidade Aberta. Todavia, os movimentos que explicitamos evidenciam que a política nacional de educação a distância foi direcionada para conferir à abertura as instituições privadas e consolidar um modelo de gestão da educação superior a distância flexível e descentralizado incompatível, a partir de então, com a criação de uma instituição aberta autônoma.

A propagada necessidade ideológica de se implantar uma política nacional de educação a distância, neste momento, significava o reconhecimento oficial da educação a distância nos três níveis de ensino, cabendo ao Executivo, por meio do Ministério da

Educação e Cultura, o papel de liderança no sentido de estimular, propor, coordenar e avaliar projetos em sintonia com os novos padrões de regulação e de gestão consolidados na reforma do Estado.

Observa-se, a partir do governo de Itamar Franco, uma série de ações para a inserção da educação a distância na sociedade, seja por meio da mobilização das universidades públicas formalizando os mecanismos de consórcio, seja no incentivo para formação de especialistas na área de educação a distância, seja no intenso intercâmbio com os países estrangeiros e, finalmente, seja na inserção da educação a distância no Plano Decenal da Educação, conferindo prioridade para a formação de professores da educação básica. Nas palavras de Clímaco (Entrevista 3, 2013) – “[...]houve todo um esforço para expandir a educação superior a distância”.

Identificamos, nesse período, a primeira inflexão em relação à ideia de se implantar uma instituição autônoma para a oferta da educação a distância. A criação do Brasilead formalizada em 1993, consubstancia a primeira proposta de criação de um consórcio de instituições de educação superior voltadas para a oferta da educação a distância. Observamos que essa proposta se deu logo após o Executivo retirar, do Congresso Nacional, o projeto que dispunha sobre a Universidade Aberta. Quando Murilo Hingel foi questionado sobre o andamento da Universidade Aberta ele categoricamente respondeu: “[...] estamos elaborando um Sistema Nacional de Educação a Distância [...], a universidade entra como formuladora” (JB, 1 ago. 1993, p.13).

Vejamos uma das justificativas utilizadas na década de 1990 para o desenvolvimento do Brasilead:

é preciso levar em consideração as enormes distâncias do território brasileiro, sendo necessário, portanto, descentralizar a oferta de educação a todos os segmentos da sociedade brasileira, com *menor custo, maior eficiência* e com *melhor diversificação* da oferta de cursos e de qualidade da educação a ser oferecida. Uma única Universidade Aberta no Brasil não poderia atender a estes requisitos e ser melhor em todas as áreas do conhecimento (GUIMARÃES, 1996, p. 32; grifos nossos).

Ou seja, a organização do Brasilead concretiza um novo modelo de gestão da educação superior a distância, incluindo os mecanismos de cooperação e flexibilização entre as universidades públicas e as parcerias incluindo, as cooperações internacionais e privadas. A estratégia de se criar um consórcio implica de um lado, na desburocratização e na descentralização dos processos, e de outro, na racionalização dos custos. A criação

de uma Universidade Aberta autônoma é tida como incapaz de atender a esses requisitos. Nesse sentido, localizamos no Brasilead, a primeira iniciativa em direção a uma lógica mais gerencial que irá se consolidar em termos legislativos, na Lei de Diretrizes e Bases e no Plano Nacional de Educação.

Como nos diz Guimarães (1996), as ações do Brasilead foram apoiadas, em parte, financeiramente pelos governos francês e inglês, além de outros apoiadores internacionais. Este consórcio foi pensado para: “[...] colaborar com o governo federal, estaduais e municipais no aumento e diversificação das ofertas educacionais do país” (GUIMARÃES, 1998).

Na avaliação de Guimarães (1998), as principais dificuldades encontradas na concretização do Brasilead foram: a ausência de uma legislação específica sobre os critérios de credenciamento de instituições, autorização, reconhecimento e certificação no que diz respeito à oferta de cursos a distância e a de recursos financeiros por parte do MEC.

No governo Fernando Henrique, o Brasilead foi descontinuado, mas a ideia da cooperação interuniversitária foi uma permanência sendo, inclusive, prevista no Artigo 81 da LDB. Localizamos nessa Lei uma segunda inflexão em torno da ideia de se criar uma Universidade Aberta. A LDB de 1996, uma das meninas dos olhos para o estabelecimento da política nacional de educação a distância, além de prever o uso e o incentivo da modalidade pelo poder público, em seu artigo 80 e abri-la a iniciativa privada, permitiu, também, em artigo posterior, a organização de cursos ou instituições de ensino experimental. O Artigo 80, somado ao Artigo 81 e ao Artigo 87 § 3º, inciso IV e § 4º, dispõem sobre a educação a distância e implicitamente sugerem a forma e o modelo de como a modalidade poderá ser usada.

O que foi materializado no Artigo 81 da Lei de Diretrizes e Bases já estava posto na sociedade brasileira como experiência há algum tempo. Nota-se que os consórcios públicos organizados pelos estados e pelos municípios para ofertarem cursos de graduação a distância para formar seus professores, em fins da década de 1990 e início do nosso milênio, se respaldaram por esta lógica¹³².

¹³² Com a afirmação da educação a distância no âmbito legal e os recursos do FUNDEF (Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério) destinados à capacitação de professores, o número de experiências em educação a distância aumentou. O acento, nesse momento, estava voltado para as iniciativas consorciadas públicas apoiadas pelos Estados federados. Entre elas, citamos: a UniRede, o Consórcio Cederj e o Projeto Veredas. Os cursos de graduação a distância ofertados pela iniciativa privada começaram a se manifestar a partir de 2002, mas demonstrando crescimento considerável e suplantando a rede pública, partir de 2005 (GIOLO, 2010; SEGENREICH, 2010).

No amplo projeto de reformas da educação brasileira, no Estado gestor preconizado por Fernando Henrique Cardoso, observamos um intrincado jogo das forças hegemônicas no sentido de levar adiante o estabelecimento da política nacional de EaD. Notamos, de acordo com a análise dos documentos que, neste período, a grande vedete nacional para a implantação da política de educação a distância era a legislação. Ou seja, era preciso vencer a barreira legislativa que, até o momento, não havia consolidado plenamente o desenvolvimento da modalidade para enfim alavancar o seu crescimento.

A Lei de Diretrizes e Bases, aprovada e sancionada pelo presidente FHC em dezembro de 1996, após longos anos de projetos em disputa, legitimou o uso da educação a distância nas diferentes modalidades de ensino e explicitou que cabe à União incentivar o uso da educação a distância, além de isentar a frequência obrigatória nesses cursos e enfatizar o uso da modalidade para a formação continuada de professores.

Ao analisar a Educação a Distância na LDB, Santos (2008, p.63) afirma:

[...] que tal prescrição legal, articulada ao processo de reforma da educação superior, por meio do ideário da flexibilização, diversificação e diferenciação institucional, sinaliza que a EaD, enquanto política e estratégia na expansão da educação, especialmente, da educação superior, estava sendo gestada no âmbito das políticas educativas, como uma modalidade a ser inexoravelmente implementada.

Acrescentamos, todavia, que esse ideário, em relação à educação superior a distância foi intencionalmente articulado, como identificamos, para que iniciativa privada se sentisse convidada a participar da educação superior a distância – fatia essa de mercado aguardada desde a década de 1970. De acordo com Formiga (Entrevista 2, 2013), a LDB foi um grande avanço para a área, pois explícita a educação a distância claramente.

Um ano após aprovação da Lei Darcy, o Estado movimentou-se para regulamentar o Artigo 80 da LDB. O primeiro grupo de trabalho instituído para este fim, no âmbito da Secretaria de Educação a Distância, tinha também como objetivo a implantação de uma política nacional de educação a distância para atender aos anseios da sociedade (DOU, 26 mar. 1997, p. 2001-2002).

Como o trabalho do grupo instituído, em março de 1997, restringiu-se à criação, às pressas, dos Decretos que regulamentaram o artigo 80 da LDB, cujo teor tratava dos aspectos legais para o credenciamento de instituições de diferentes níveis e modalidades para a oferta da educação a distância; em setembro do mesmo ano foi criada nova Comissão para a formulação de uma política nacional de educação a distância (DOU, 12 set. 1997, p. 6.967).

Depreende-se que a configuração da política nacional de EaD, no circuito legislativo, ainda não estava completa, pois era preciso que a modalidade a distância constasse do Plano Nacional de Educação. Em sintonia com a Declaração Mundial sobre Educação para Todos, a LDB previu o prazo de um ano para a elaboração do PNE.

Os componentes da Comissão de setembro de 1997 eram, em sua maioria, representantes das Secretarias do próprio MEC e de órgãos ligados ao Executivo do Estado. Além desses representantes, a ABED, a ABT e o CRUB também compuseram a Comissão¹³³. Pelo desenho da Comissão que, aliás, foi quase o mesmo do grupo de trabalho que criou os Decretos que regulamentaram o Artigo 80 da LDB, podemos observar que a política nacional de educação a distância, na década de 1990 seguiu sendo articulada pelo alto e envolvendo grupos de interesses que pressionavam e exerciam influência no Executivo do Estado desde meados da década de 1970.

O posicionamento de Pinto (1997) ilustra a importância dada pelos representantes da ABT às ações desenvolvidas pelo governo federal nesta seara. Giolo (2010) destaca a participação efetiva da ABED no cenário político brasileiro a partir de 1996, reforçando a trincheira privada no campo das disputas políticas.

A Comissão, conforme vimos, influenciou o capítulo dedicado à educação a distância no PNE (2001-2010), de iniciativa do Executivo. No diagnóstico apresentado pelo PNE, a educação a distância é retratada com um “meio auxiliar” no processo de democratização e universalização do ensino e assume um papel estratégico na definição das prioridades educacionais. Desta forma, afirma o documento que o MEC tem dado prioridade à atualização dos professores do ensino fundamental, além do incentivo às políticas de equipar as escolas com infraestrutura tecnológica (PNE, 2001).

Advoga o PNE (2001) que a Lei de Diretrizes e Bases introduziu uma grande abertura para a política nacional de educação a distância, mas acrescentou que era preciso ampliar o conceito de educação a distância, com vistas a incluir todas as possibilidades que as tecnologias de comunicação e informação podem oferecer aos diferentes níveis e modalidades de educação. Reitera ainda que é necessário permitir a ampla multiplicação de programas desta natureza.

Se a LDB abriu as portas para a institucionalização de uma política nacional de educação a distância, o Plano Nacional de Educação (2001-2010) foi o seu anfitrião, pois inseriu a educação a distância como modalidade inevitável para o cumprimento de metas

¹³³ Cf. a nota 61 que enumera os nomes de todos os componentes desta Comissão.

nos diferentes níveis de ensino. Nesta arquitetura, a Universidade Aberta é adjetivada, como um **projeto** que pode potencializar a formação de profissionais qualificados.

Certo é que no governo FHC, os rumos de suas ações no âmbito da EaD, após a aprovação do PNE, seguiram o destino da regulamentação. Sendo assim, no final do seu segundo mandato uma nova Comissão foi criada, no âmbito da SEED/MEC, para rever a legislação que havia regulamentado o Artigo 80 da Lei de Diretrizes e Bases, em 1998. A Comissão apresentou o relatório conclusivo em 2002, mas seus resultados só foram vistos em 2005, conforme veremos adiante. Formiga (Entrevista 2, 2013), um dos integrantes do Grupo de Trabalho para regulamentar o Artigo 80 da LDB, preferiu se afastar das discussões, por sentir-se um corpo estranho, uma voz discordante em relação ao rígido enquadramento legal. Para o entrevistado, nesse longo processo de negociação política, os grupos privados agiram fortemente.

A política nacional de educação a distância, além dos determinantes legais encampou, neste período, também uma rearticulação institucional, tendo na dianteira a Secretaria de Educação a Distância do MEC. Esta Secretaria teve como função, além da regulação da EaD, fomentar projetos, sobretudo de formação continuada e em serviço utilizando a modalidade. Segundo Maia (2011, p.43), a justificativa governamental para a criação dessa secretaria era que, no Brasil, não havia uma cultura de EaD:

Essa secretaria foi implementada para fazer frente à demanda de EaD no Brasil, ampliando acesso e, principalmente visando à formação e capacitação de profissionais em educação. Tinha também, como meta, levar para as escolas públicas as tecnologias de EaD, tendo em vista a construção de um novo paradigma para a educação brasileira. Coerente com esse propósito, a Seed/MEC desenvolveu programas de atualização de professores, com destaque para o Programa TV Escola e o Programa Nacional de Informática nas Escolas (ProInfo).

Poppovic (1996) é enfático ao afirmar que é inconcebível, na economia globalizada, ficar à margem da sociedade da informação, e para isto defende a difusão da tecnologia e da educação a distância nas escolas. Neves (1996) corrobora esta visão ao afirmar que a educação a distância é um dos alicerces para o desenvolvimento humano permanente.

Por outro lado, Pietro (2002) explicita o acento dos programas da SEED/MEC na valorização da técnica, no distanciamento planejado das universidades públicas e no aligeiramento da formação de professores. Pietro (2002), desta forma, apresenta pontos de discordâncias com Belloni, (2002) que afirma que a educação a distância na década de 1990 estava perdendo o seu caráter supletivo, paliativo e emergencial.

Com base nas pesquisas documentais realizadas identificando o percurso da concepção de política nacional de educação a distância, podemos inferir que na década de 1990 e no início do novo milênio a modalidade consolidou-se como saída inexorável para atender às diretrizes e metas previstas no Plano Decenal de Educação, na Lei de Diretrizes e Bases e no Plano Nacional de Educação, pois, segundo o discurso oficial, a educação a distância proporciona a um grande número de indivíduos “insuficientemente escolarizados” a inserção rápida e ágil no mundo globalizado.

Além disso, a consolidação da política nacional de educação a distância abriu a prerrogativa para a iniciativa privada e desfraldou a ideia de se implantar uma Universidade Aberta autônoma nos moldes da Universidade Aberta inglesa. Ou seja, a Lei de Diretrizes e Bases e o Plano Nacional de Educação edificaram a diversificação de modelos de educação superior e de métodos materializando as recomendações da UNESCO (1998, p. 5): “a educação superior deve almejar a criação de uma nova sociedade – não violenta e não-opressiva – constituindo-se de indivíduos altamente motivados e íntegros inspirados pelo amor à humanidade e guiados pela sabedoria e o bom-senso”. O bom senso em países como o Brasil significa, entre outros, a sabedoria para compreender que em termos de educação superior é preciso ter um “núcleo estratégico”, um centro de excelência que conjugue ensino, pesquisa e extensão e uma base formada por diferentes tipos de instituição voltadas para o ensino.

Este caminho tensionado no Brasil da política nacional de educação a distância é resultado das alterações operadas na economia mundial, no conjunto agressivo de medidas neoconservadoras por parte do Estado e na difusão crescente de mecanismos ideológicos que visam a reprodução do capitalismo. O relatório Delors (1993) expressa com toda a tinta esses mecanismos ao reafirmar o papel da educação a distância atrelado às novas tecnologias e aos fundamentos da educação ao longo da vida. Os textos produzidos neste período, por dentro do poder constituído em apoio a este, e as legislações estabelecidas utilizaram-se largamente dos fundamentos e das orientações propostos por Delors (2010) para legitimar as políticas nacionais de educação a distância e os seus respectivos programas, conforme observamos em Poppovic (1996), Neves (1996), Pinto (1997), PNE (2001), LDB (2006).

A despolitização e a desmobilização coletiva são aclamadas por meio de dispositivos de efeitos românticos, tais como àquelas proferidas por Delors (2010) para indicar que o principal elemento de mudança está dentro de cada indivíduo que, ao

realizar o exercício de autocrítica está pronto para compreender a si mesmo e compreender o seu papel na sociedade do conhecimento.

Tais repercussões foram identificadas no movimento paralelo e planejado realizado pelo Senador Darcy Ribeiro, antes da aprovação do texto final da nova Lei de Diretrizes e Bases que, de acordo com Vieira (1990), Saviani (1997) e Hage (1990) se fez por imposição do Executivo, saiu em defesa da universidade aberta. A principal liderança do Projeto de Lei de Diretrizes e Bases no Senado Federal abraçou a causa da educação a distância e denominou “o seu projeto de Universidade Aberta” como a sua quarta filha, conforme referenciado anteriormente. Em trabalho encomendado à consultoria legislativa do Senado, Darcy construiu as premissas da Universidade Aberta e fundamentou-a com base na importância da educação ao longo da vida. Em sua opinião, não tinha sido possível construir uma Universidade Aberta no Brasil, até aquele momento, porque a Lei da Reforma de Primeiro e Segundo Graus prescrevia presença obrigatória. Desta forma, acrescentou o “formidável” avanço na Lei de Diretrizes que ele conseguiu aprovar no Senado. Além da importância da educação ao longo da vida, Darcy, em seu projeto, mencionou a democratização do acesso, o baixo custo e que a Universidade Aberta deve ser direcionada especialmente para os adultos que ocupam postos no mundo do trabalho.

Darcy Ribeiro sobressaiu-se neste período como o grande defensor da Universidade Aberta, a qual seria gerida pela Fundação Darcy Ribeiro, com verbas advindas da iniciativa privada e pública.

Preti (2007) nos diz que o projeto de Universidade Aberta de Darcy Ribeiro foi elaborado antes da ditadura militar. Com base nas fontes primárias pesquisadas, constata-se que projeto de Universidade Aberta elaborado pelo Senador ocorreu no governo Fernando Henrique Cardoso e influenciou, de certa forma, os passos dados no primeiro governo de Luís Inácio Lula da Silva na gestão do então Ministro da Educação: Cristovam Buarque.

CAPÍTULO 4 – IMPLEMENTAÇÃO DO SISTEMA UNIVERSIDADE ABERTA DO BRASIL: NOVA ORIENTAÇÃO DO ESTADO? (2003-2006)

O presente capítulo tem por objetivo analisar as ações do Estado em direção à implementação do Sistema Universidade Aberta do Brasil (Sistema UAB). Tal processo materializa um conjunto de movimentos rápidos e apressados colocados em relevo, a partir da reconstituição objeto por meio das fontes. Um dos movimentos foi a aliança com o Banco do Brasil (BB), no intuito de tornar financeiramente factível o referido Sistema. Outras ações interligadas, como, por exemplo, a regulamentação do art. 80 da Lei n. 9.939/1996 são resolvidas, favorecendo a expansão da iniciativa privada naquele campo.

4.1 Primeiro governo de Luís Inácio Lula da Silva: quando a educação superior a distância tornou-se estratégia inexorável

A transição para o governo Lula se deu com a expectativa da mudança. Afinal, o Brasil elegeu para ser o 47º. Presidente da República um representante das classes trabalhadoras, com forte inserção nos movimentos sociais. Em 2003, materializava-se uma luta que vinha desde a primeira eleição direta para presidente no País, ocorrida em 1989.

O nervosismo dos mercados e o chamado risco Brasil rondavam as eleições de 2002, mesmo com a coligação Partido dos Trabalhadores (PT)-Partido Liberal (PL)¹³⁴, e incrementavam os argumentos da oposição. A vitória, em 2003, inscreveu-se em um cenário em que a “Carta ao Povo Brasileiro”¹³⁵ atuou como um marco, constituindo-se um calmante para os donos do capital. Por meio de uma linguagem acessível “ao povo brasileiro,” o candidato do PT expôs o seu projeto de nação.

Em breve análise, é possível depreender que a primeira sentença afirma o desejo de mudança do Brasil. A tônica é o desenvolvimento econômico somado à justiça social – ações que, segundo a “Carta”, eram descumpridas pelo governo anterior. Aquele

¹³⁴ Partido Liberal (PL), de orientação conservadora e que obteve seu registro permanente em 1985. A sigla uniu em suas bases o Partido de Reedificação da Ordem Nacional (PRONA), do iconoclasta Enéas.

¹³⁵ Segundo Leher (2010), a “Carta ao Povo Brasileiro” foi elaborada em nome de Lula pouco antes da eleição de 2002.

documento ainda destacava que o modelo econômico implementado por Fernando Henrique Cardoso tinha se esgotado e que os brasileiros acreditavam em um projeto de nação alternativo – projeto que unia uma coalizão de forças que tinha desde lideranças populares até o empresariado que tinha a crença “[...] no esforço conjugado de exportar mais e de criar um amplo mercado de consumo de massas” (LULA, 2002).

A Carta também reiterava que a transição para o novo projeto de nação seria “lúcida” e “responsável”, ancorada na premissa do “respeito aos contratos e obrigações do país”; e dizia claramente que “[...] a margem de manobra da política econômica no curto prazo é pequena”, mas que trabalharia por meio de uma ampla negociação nacional para conciliar o incremento da atividade econômica com políticas sociais consistentes; entretanto, “[...] as mudanças que forem necessárias” seriam “feitas democraticamente, dentro dos marcos institucionais” (LULA, 2002).

Assiste-se à assunção do compromisso com a transição negociada e sem rupturas para um “novo modelo de desenvolvimento”. Os elementos expostos com menos tinta na “Carta” aberta estão claramente demarcados no Plano Plurianual (PPA) 2004-2007, intitulado “Brasil de Todos”.

Segundo o PPA 2004-2007, caberia ao Estado utilizar os recursos necessários para dar impulso ao crescimento e ao desenvolvimento do País: “Para implantar esse projeto de desenvolvimento é preciso que o Estado tenha um papel decisivo, como condutor do desenvolvimento social e regional e como indutor do crescimento econômico” (BRASIL, 2004).

A questão nuclear do projeto de nação do primeiro governo Lula é corroborada por Mercadante (2010), quando este afirma que o eixo estruturante do novo projeto desenvolvimentista está relacionado à elevação do social como matriz fundante do crescimento econômico. Para alcançar este fim, segundo aquele autor, era preciso ampliar o mercado de consumo de massa com políticas de renda e inclusão social. Desta forma, o governo Lula e seus apoiadores propugnavam “[...] o crescimento e a desconcentração de renda via expansão do mercado de consumo de massa inserindo as famílias trabalhadoras no mercado consumidor das empresas modernas” (BRASIL, 2004, p. 3).

No PPA 2004-2007 defendiam que o Brasil é um dos poucos países do mundo que dispõe de condições para crescer com base na estratégia supramencionada, devido ao tamanho de seu mercado consumidor potencial. Neste sentido, as políticas de inclusão social e de redução das desigualdades, que têm como maior objetivo a justiça social, são,

ao mesmo tempo, indispensáveis à operação do modelo de consumo de massa. As políticas sociais viabilizam, segundo a “Carta”, o consumo popular ao aumentar o poder aquisitivo das famílias e reduzir a pressão da oferta de mão de obra sobre o mercado de trabalho, favorecendo a transmissão dos aumentos de produtividade aos salários (BRASIL, 2004).

As políticas, os programas e as ações que conferem substância à estratégia de Estado, de acordo com o referido documento, distribuem-se em 06 (seis) dimensões, a saber: social, econômica, regional, ambiental, cultural e democrática. Para ampliar o nível e a qualidade da escolarização da população promovendo o acesso universal, foram delineadas 18 diretrizes, onde 04 (quatro) destas merecem destaque, conforme se segue:

1. Democratização do acesso à educação, em todos os níveis para atendimento dos segmentos excluídos;
2. Integração da universidade à sociedade, com base na relação entre saber científico e equidade;
3. Garantia da formação continuada dos profissionais da área de educação e valorização da carreira;
4. Implementação da educação a distância, por meio de novas tecnologias, para atender às comunidades de áreas isoladas (Lei n. 10.933, de 11 de agosto de 2004).

Para Mercadante (2010), na “Carta ao Povo Brasileiro”, foi assumido publicamente que o PT abdicava da estratégia de ruptura e assumia o compromisso com a transição pactuada para o “novo modelo de desenvolvimento”.

Neste sentido, é possível observar nas diretrizes expostas anteriormente, que o PPA assume a visão sistêmica defendida pelo PT, e que suas bases apontam para o não privilégio de um dos níveis da Educação; todos os níveis são prioritários para o atendimento dos excluídos socialmente. Por outro lado, a Educação a Distância (EaD) é mencionada para o atendimento às comunidades de áreas isoladas, destacadas dos centros urbanos.

Nas linhas expostas a seguir, é possível delinear como a EaD está prevista no programa do governo petista para a educação: “Uma Escola do Tamanho do Brasil” (2002).

No programa para a educação do PT, a EaD aparece implicitamente na parte que se refere à valorização do magistério, quando propõe a criação de centros de formação permanente dos profissionais de Educação por Estados ou regiões articulados com as Universidades públicas, e a implantação de laboratórios de informática e salas

multimídias nas escolas públicas. Por outro lado, faz-se menção explícita sobre a EaD no que tange à Educação de Jovens e Adultos (EJA). Esta última é considerada, no documento, como um espelho para se visualizar o quadro da desigualdade educacional existente no Brasil. Tem-se ainda uma crítica à Lei de Diretrizes e Bases (LDB) de 1996, que, segundo o documento, trata a EJA como uma alternativa educacional, enfatizando os exames supletivos e induzindo a ausência de escolas regulares, à medida que incentiva os procedimentos de EaD. Segundo o documento, ao descaracterizar o ensino presencial, abreviando ou dispensando a permanência no ensino regular, a LDB contribui para o processo de desescolarização, empobrecendo a formação (PT, 2002).

Por outro lado, a EaD é tratada como uma “alternativa indispensável”, considerando-se as dimensões continentais do Brasil e a implantação de programas de formação de professores e o aumento de vagas nas Universidades públicas. Tem-se ainda uma advertência no documento, ao considerar que a EaD não deve ser implantada em programas isolados, mas interagindo com ações existentes. Para tanto, são apresentadas 03 (três) propostas, conforme se segue:

1. Criação de uma Coordenação Nacional de Educação a Distância do MEC, com orçamento próprio e articulada com o ensino fundamental, médio e superior.
2. Estudos de viabilidade para implantação imediata de programas de formação de professores para educação fundamental e ensino médio, incorporando a EaD entre suas estratégias.
3. Redefinição do papel da UniRede (Universidade Virtual Pública do Brasil) na política nacional de EaD. Esse papel deve ter como princípios norteadores para ação imediata:
 - a) o aumento do número de vagas nas universidades públicas;
 - b) a oferta de cursos de educação continuada aos profissionais em serviço. (PT, 2002, p. 24).

Segundo Medeiros (2012), a primeira proposta parece desconhecer que já havia, na estrutura do Ministério da Educação (MEC), a Secretaria de Educação a Distância (SEED), criada em 1995 – 07 (sete) anos antes da síntese do Programa de Educação do PT para o primeiro mandato de Luís Inácio Lula da Silva. Por outro lado, nas finalidades da SEED/MEC especificadas no Regimento Interno (conforme o Diário Oficial da União – DOU, de 30 de agosto de 2006), não estava explícita a articulação com o Ensino Superior.

A ênfase da SEED/MEC ali se voltava para o planejamento, a orientação, a coordenação e a execução de programas de capacitação de professores em serviço e a

adoção de tecnologias educacionais. Segundo Franco (2006), a referida Secretaria estava preocupada basicamente com a atualização de professores.

Outro aspecto é a ênfase na redefinição do papel da Universidade Virtual Pública do Brasil (UniRede)¹³⁶ na política nacional de EaD. Tal redefinição se traduz no aumento do número de vagas nas instituições públicas e na oferta de cursos de educação continuada. A menção à UniRede neste documento não foi aleatória. O Comitê Gestor da UniRede apresentou ao PT uma proposta consignada do documento: “[...] democratização do acesso ao ensino superior público: proposta para a institucionalização da UniRede” (UniRede, 2002).

Segundo aquela proposta, caso o Governo Federal aumentasse em 15% os investimentos na área, seria possível dobrar o número de vagas na educação superior pública. A previsão temporal para o aumento da oferta de vagas era de 04 (quatro) anos. A justificativa apresentada para o aumento da oferta de vagas na educação superior devia-se ao fato da baixa cobertura da educação superior brasileira em comparação com outros países da América Latina. O aumento da demanda para a educação superior também foi outra justificativa utilizada pela UniRede, ao considerar o grande número de concluintes do Ensino Médio nas últimas décadas (UniRede, 2000).

No programa do PT para a educação, a UniRede assumiria a dianteira da política nacional de educação superior a distância. E tal papel, de certa forma, é reafirmado na parte do documento que se refere à educação superior.

Ao fazer um balanço dos caminhos trilhados pela educação superior nos últimos anos, constata-se que o financiamento da educação superior pós-ditadura militar tem sido reduzido substancialmente, aprofundando-se no governo Collor e atingindo seu ápice nos dois mandatos de Fernando Henrique Cardoso. Assim, faz-se necessário e urgente a aplicação de medidas de multiplicação de investimentos no setor, bem como a ampliação de vagas e matrículas (em especial, nas instituições públicas), compatíveis com o que apregoa o Plano Nacional de Educação (PNE)¹³⁷. Conforme tais constatações, segue a

¹³⁶ Com a afirmação da Educação a Distância (EaD) no âmbito legal e institucional, a partir de 1996, e os recursos do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF) destinados à capacitação dos professores, o número das experiências em educação superior a distância aumentaram. O acento, neste momento, voltava-se para as iniciativas consorciadas públicas apoiadas pelos Estados federados, entre as quais: a UniRede, o Consórcio do Centro de Educação a Distância do Estado do Rio de Janeiro (CEDERJ) e o Projeto Veredas. Os cursos de graduação a distância ofertados pela iniciativa privada começaram a se manifestar a partir do ano de 2002, apresentando crescimento em 2003. A partir de 2005, conforme Giolo (2010) e Segenreich (2010), a rede privada já suplantava a rede pública.

¹³⁷ Prover até o final da década a oferta da educação superior para, pelo menos, 30% da faixa etária de 18 a 24 anos (PNE 2001-2010).

proposta de implantar de forma progressiva uma rede universitária nacional de Ensino Superior a distância com elevado padrão de qualidade. Segundo o programa do PT, não haveria mais a contradição entre a prioridade da educação básica e a da educação superior (PT, 2000).

Por inferência, com base no documento analisado, aquela rede universitária nacional seria implantada de forma progressiva, e estaria a cargo da UniRede organizá-la, pois havia a urgência de ampliar as matrículas na educação superior. Sendo assim, a modalidade a distância se apresenta como uma necessidade premente para o alcance das metas apregoadas no PNE.

Diante do exposto, o ex-secretário da SEED/MEC, Carlos Eduardo Bielschowsky, em entrevista concedida ao jornal *Folha Dirigida*, assim se refere à expansão da educação superior a distância via UniRede:

[...] Vamos conseguir recursos, este ano, ainda para apoiar cursos a distância de nível superior, não na escala que desejamos, mas vamos conseguir em quatro anos atingir nossa meta, que é dobrar o número de vagas nas universidades públicas brasileiras. Pretendemos criar 250 mil novas vagas, a partir de uma proposta que nos foi apresentada pelo Consórcio UniRede e endossada pelo Ministro (FOLHA DIRIGIDA, 2003, s/p).

O governo Lula, neste primeiro momento, abraçou a proposta da UniRede difundindo a ideia de que a única maneira de expandir a EaD, com baixos custos, seria por meio de Universidade consorciada.

Em relação à EaD, Luis Inácio Lula da Silva, em sua primeira mensagem encaminhada ao Congresso Nacional (CN), se posiciona da seguinte maneira:

[...] a educação à distância é instrumento essencial para democratizar o acesso à educação, facilitar a formação continuada e elevar o padrão de qualidade da educação. Por isso, e em função dos avanços das tecnologias da informação e da comunicação, em todo o mundo essa área apresenta notável crescimento (BRASIL, 2003a, p. 62).

O Presidente Lula assume o compromisso de continuar com o Programa *TV Escola* e ampliá-lo de modo a alcançar o maior número de Municípios. Outra linha de ação assumida pelo Presidente eleito é a ampliação do Programa Nacional de Informática na Educação (ProInfo). Em suas palavras: “[...] uma nova política social que priorize a inclusão, exige a expansão dos programas existentes e do próprio uso da educação a distância” (BRASIL, 2003a, p. 62).

Observa-se, portanto, no âmbito da EaD, uma continuidade nas reformas educacionais iniciadas por Fernando Henrique Cardoso. Todavia, a ênfase na implantação da educação superior a distância assume um tom de urgência e indispensabilidade, pois os compromissos assumidos pelo PNE precisavam ser cumpridos. A tônica na expansão das matrículas na educação superior passa, neste período, pela implantação da educação superior a distância. Além disso, a previsão da LDB, segundo as quais até 2007 não poderão ser contratados professores sem curso de graduação, também precisava ser cumprida. Assim, tem-se nas ações do Executivo uma corrida para a atualização dos instrumentos normativos para a EaD, e uma corrida para a implantação de programas para formação de professores da educação básica.

4.2. A Reconstrução por meio das fontes do movimento em direção a implementação do Sistema Universidade Aberta do Brasil (2003-2004)

4.2.1 Da proposta do Instituto Nacional de Educação a Distância Darcy Ribeiro à nova proposta de regulamentação do art. 80 da Lei de Diretrizes e Bases

Clímaco (2003) destaca que a gestão de Cristovam Buarque como Ministro da Educação marcou a EaD no Brasil. Para tanto, é preciso observar de que forma se deu tal fato.

Cristovam Buarque assumiu a pasta no dia 02 de janeiro de 2003, encerrando sua atuação no ano de 2004. Em seu discurso de posse, Cristovam Buarque afirmava que houve mudanças significativas no plano de Educação na gestão de Paulo Renato, ressaltando que era “preciso pisar no acelerador e virar à esquerda” (BUARQUE, 2003, p. 2).

O documento “Alinhamento Estratégico do MEC”, apresentado por Buarque no Centro de Convenções Israel Pinheiro¹³⁸, Distrito Federal, consignou os resultados das discussões travadas com todas as Secretarias daquele Ministério, sob a coordenação do Ministro e da Secretaria Executiva. Pretendeu este servir de bússola para ações do próprio Ministério, apresentando-se como “a cara da educação no governo Lula”. A epígrafe

¹³⁸ Em 16 de junho de 2003.

encontrada em tal documento mostra-se bastante ilustrativa: “[...] fomos eleitos para mudar e não apenas para administrar bem. Mudar é a única razão de sermos governo”.

O “Alinhamento Estratégico do MEC” foi dividido em partes, sendo a introdução a cargo de Cristovam Buarque, proporcionando uma reflexão do papel da Educação no Brasil ao longo da história. O documento apresenta os alarmantes índices das desigualdades nos diferentes níveis e modalidades. Em relação à educação superior, destacou o fato de que

[...] dos cerca de 3,2 milhões de estudantes que terminaram o ensino médio em 2000, 1,2 milhão entraram nas universidades, dos quais cerca de 274 mil em universidades públicas federais, estaduais e municipais, cabendo à grande maioria o caminho das instituições particulares (BRASIL, 2003b, p. 11-12).

O documento ainda assumiu o compromisso de realizar uma revolução na Educação, pois acredita que esta é a alavanca para um novo projeto de desenvolvimento nacional. Para tanto, considerou também o papel do avanço das tecnologias. A EaD é referenciada em tal contexto da seguinte forma:

[...] neste novo contexto tecnológico é fundamental a educação a distância, com ela poderemos romper as limitações derivadas das redes físicas e expandir com rapidez e qualidade a oferta de cursos em diversos níveis, da Educação Profissional à Educação Superior. Poderemos reduzir as disparidades existentes no acesso à informação entre os alunos localizados no meio rural e dos situados nos grandes centros urbanos. Poderemos formar e requalificar na perspectiva da formação continuada os professores, os professores das cerca de 200 mil escolas públicas espalhadas por este imenso território que é o nosso país (BRASIL, 2003b, p. 12).

O “Alinhamento Estratégico do MEC” firmou três marcas prioritárias, que se desdobram em eixos estratégicos que deveriam guiar aquele Ministério, a saber: mudar as condições de vida e trabalho dos professores e aprimorar a sua formação; universalizar a educação básica com qualidade; e, abolir o analfabetismo. Estas convergem para a missão e para o papel do MEC, ou seja, promover o processo de mudança no País por meio da educação de qualidade para todos e contribuir para completar a República e a Abolição por meio de uma educação de qualidade para todos (BRASIL, 2003b).

Do Eixo Estratégico I, que aborda a “democratização dos bens culturais”, dois objetivos interessam ao presente estudo: o primeiro, expandir a oferta de vagas no Ensino Profissional e Superior; e o segundo, transformar o Brasil em uma escola aberta e permanente de cidadania. No Eixo Estratégico III, que trata da “transformação do modelo educacional”, tem-se o objetivo de preparar a universidade para enfrentar os desafios do século XXI.

Convém destacar que no discurso de posse de Cristovam Buarque como Ministro da Educação, muitos destes aspectos estratégicos já estavam delineados. Neste sentido, o discurso aponta 04 (quatro) marcas para serem recordadas, a saber: 1) mudar as condições de vida e trabalho dos professores e aprimorar sua formação; 2) universalizar a Educação Básica com qualidade; 3) abolir o analfabetismo; e, 4) transformar a Educação Profissional e a Universidade.

Tem-se ainda a questão da luta contra o analfabetismo, comprometendo-se a cumprir o programa elaborado pelo PT sob a coordenação de Newton Lima. A imagem de Darcy Ribeiro é utilizada como referência para a nova universidade que o Brasil precisa. Neste sentido, segundo Buarque, “[...] a universidade tem que se modificar. Tem que descobrir uma forma mais rápida de avançar o conhecimento”. Vale destacar que o Ministro defendia a implantação da Universidade Aberta; apoiou Darcy Ribeiro na criação da Universidade Aberta do Brasil quando foi Governador do Distrito Federal, no período 1995-1999.

Segundo Cristovam (vide Entrevista 1), “Darcy Ribeiro foi o meu mentor intelectual”. E foi em sua gestão que surgiu a ideia de transformar a SEED/MEC no Instituto Nacional de Educação a Distância Darcy Ribeiro (INEAD).

Em novembro de 2003, o então Ministro encaminha à Casa Civil um Projeto de Lei (PL)¹³⁹ propondo a criação do INEAD, que, de acordo com a Exposição de Motivos, seria uma autarquia federal devido à sua natureza jurídica, podendo dispor de maior agilidade para a implantação de políticas públicas em nível nacional – o que envolveria uma autonomia para articulação com outros setores do poder público, empresas de correios, radiodifusão e telecomunicações, bem como relacionar-se com a sociedade civil.

A justificativa para a transformação da SEED em Autarquia para gerir as políticas de EaD encontrou reforço nas dimensões continentais do Brasil, na pluralidade cultural, nas desigualdades e carências do País.

¹³⁹ Cópia do documento encontra-se no Gabinete do Senador Cristovam Buarque em Brasília. Após a Entrevista, tive acesso aos documentos que tratam da EaD no pouco período em que o ex-ministro esteve a frente do Ministério da Educação (MEC).

De acordo com os argumentos de Buarque, a proposta estava em sintonia com o Programa do Governo para a Educação, denominado *Uma Escola do Tamanho do Futuro*. Tal documento recorda o que preconiza a LDB em seu art. 80: “a organização em regime de colaboração, dos sistemas de ensino da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios cabendo à União coordenar a política nacional de educação articulando os diferentes níveis de ensino e sistemas”. Este é o cenário mais amplo que faz com que o MEC proponha a EaD:

[...] como uma poderosa estratégia do Governo Federal para superar desigualdades num país de dimensões continentais, abrindo novas perspectivas educacionais para os cidadãos, inclusive para o grande contingente que se encontra distante dos centros urbanos, e cumprindo as metas do Plano Nacional de Educação para o quadriênio 2003-2006. A utilização imediata do potencial da educação a distância – hoje renovado pelas tecnologias da informação e da comunicação, em acentuada expansão no mundo todo – se justifica por razões de natureza ética, educacional, social, legal, econômica e política. Esse é o sentido dos compromissos assumidos pelo Governo Federal, que recorre à educação a distância como um instrumento de concretização de uma nova política social para inclusão de todos os brasileiros (BRASIL, 2003c, p.1, mimeo).

Em seguida, o documento apresenta como justificativa a atuação dos sistemas estaduais na regulamentação e oferta da EaD em diferentes níveis e modalidade de ensino, com destaque para três experiências, a saber: 1) da Universidade Virtual Pública do Brasil (UniRede) – consórcio firmado em 2000, reunindo mais de 60 instituições públicas de educação superior, com o propósito de democratizar o acesso ao Ensino Superior e com forte inserção no governo Fernando Henrique Cardoso e no início do governo Lula; 2) do Centro de Educação Superior a Distância do Estado do Rio de Janeiro (CEDERJ), que agrega 06 (seis) universidades públicas daquela Unidade da Federação (UF) (Universidade do Estado do Rio de Janeiro – UERJ, Universidade Federal do Rio de Janeiro – UFRJ, Universidade do Norte Fluminense – UENF, Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro – UNIRIO, Universidade Federal Fluminense – UFF, Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro – UFRRJ) na oferta de cursos de licenciatura; e, 3) do Projeto Veredas, da Secretaria de Estado de Educação de Minas Gerais (SEE/MG), com 18 instituições públicas e privadas que ofertam cursos de Pedagogia a distância¹⁴⁰.

¹⁴⁰ O documento, porém, não destaca que a pioneira na oferta da educação superior a distância foi a Universidade Federal do Mato Grosso (UFMT). Segundo Preti (2005), aquela Instituição de Educação

A apresentação das três experiências no documento evidencia, por um lado, a viabilidade da modalidade e, por outro, que tais experiências ainda são tímidas e insuficientes para atender à demanda de educação no País. Neste sentido, “[...] sem uma interferência imediata e direcionada da União, em parceria com os Sistemas estaduais e municipais de educação, o Brasil continuará, por muito tempo, com indicadores altamente negativos na educação” (BRASIL, 2003c, p. 4, mimeo).

Por fim, o INEAD é apresentado como um “[...] meio para responder, com rapidez, às demandas resultantes do crescimento do número de jovens que concluem o ensino médio e a necessidade crescente de qualificação da população para o mercado de trabalho” (BRASIL, 2003c, p. 5, mimeo).

De fato, a criação do INEAD tinha como norte lograr 03 (três) metas, a saber: 1) duplicar o número de alunos de graduação; 2) formar professores nas áreas de maior déficit; e, 3) titular docentes sem graduação que atuam nas redes estaduais e municipais. Para arcar com tais metas, o documento em discussão justifica que já teria sido aprovado pela Secretaria Executiva do MEC um pedido de revisão da verba do PPA, vinculada a SEED, para o quadriênio 2004/2007, no qual foi inserida a ação n. 1073 intitulada *Universidade Aberta e a Distância* dentro do Programa *Universidade para o Século XXI*. Os investimentos aprovados seriam para o investimento do poder público federal em educação superior a distância. Segundo o documento, as seguintes cifras foram aprovadas: “R\$ 20 milhões, em 2004; R\$ 60 milhões, em 2005; R\$ 150 milhões, em 2006; e R\$ 380 milhões, em 2007” (BRASIL, 2003c, p.5, mimeo).

Franco (0000) destaca que foi da intensa interlocução da SEED com a UniRede que surgiu a proposta de conclamar as Universidades públicas para a oferta de cursos de graduação a distância, motivando a inserção da ação n. 1073 – *Universidade Aberta e Distância*.

Mas tem-se aí um deslize de intenções: a UniRede assumiria o papel de órgão executor das políticas de educação superior a distância. Neste momento, tem-se que o INEAD fosse o instrumento concreto e institucional do Estado para a coordenação, desenvolvimento, fomento, supervisão e avaliação da EaD em todos os níveis e,

Superior (IES) iniciou seus estudos sobre a modalidade em 1992, fazendo contatos com as megauniversidades estatais criadas na década de 1970. Em 1995, a UFMT passou a ofertar o primeiro curso de graduação na modalidade a distância para um grupo de 350 professores do Estado. A partir de 1999, ano de formatura da primeira turma, a instituição expandiu seu modelo de formação para outras Universidades públicas, entre as quais: a Universidade Estadual de Maringá (UEM) (1999), a Universidade Federal de Ouro Preto (UFOP) (2000), a Universidade Federal do Espírito Santo (UFES) (2000) e a Universidade Federal do Maranhão (UFMA) (2002).

particularmente, na educação superior, em parceria com os sistemas estaduais e municipais de educação.

O projeto foi barrado na Casa Civil e, segundo Teatini (Entrevista 3, 2013),

[...] a Associação Nacional dos Dirigentes das Instituições Federais de Ensino Superior (ANDIFES) não queria e a UniRede não queria. Eles se manifestaram contra e afirmaram que o INEAD iria confundir e dificultar a implantação nas IFES. Já tinha passado o momento do INEAD – que seria uma autarquia para organizar todo o sistema EaD no País.

Na gestão do Ministro Cristovam Buarque foi encaminhada à Casa Civil para apreciação, uma proposta de regulamentação da EaD. Os estudos realizados pela Comissão Assessora designada em 2002 foram retomados pela SEED/MEC em articulação com o Conselho Nacional de Educação (CNE), Conselhos Estaduais, entidades e instituições públicas, privadas e corporativas e com demais órgãos do MEC, o que resultou na minuta de Decreto e na exposição de motivos redigidas em 30 de dezembro de 2003.

De acordo com a exposição de motivos para a apresentação do novo Decreto, o mesmo impôs-se pela necessidade de um Ato Normativo federal que sistematizou e deu organicidade ao sistema de EaD nas diferentes esferas administrativas. A minuta de Decreto propôs o credenciamento de instituições e a oferta de cursos e programas de EaD nos diferentes níveis e, assim, pretende-se substituir a legislação em vigor, ainda incompleta. Neste sentido, de acordo com o documento:

[...] a profusão legislativa, além de não ter sido suficiente para regulamentar, com clareza, todas as possibilidades de educação a distância, ainda deixa espaços para iniciativas inescrupulosas que, usando a EAD para fins puramente comerciais, causam dolo e prejuízo à sociedade (BRASIL, 2003d, p. 3, mimeo).

A minuta apresenta o favorecimento da oferta de EaD e a consolidação de estruturas organizacionais e didáticas flexíveis e diversificadas, mas sem prejuízo do rigor na realização de seus objetivos educacionais. Por outro lado, tem o cuidado de coibir abusos, como, por exemplo, a oferta de vagas sem controle e sem condições adequadas, e preserva, nos cursos de graduação a distância, as durações estabelecidas para os cursos presenciais. Justifica-se a apresentação da minuta por meio de Decreto por ser este um

ato normativo ágil e adequado para a regulamentação nacional da EaD (BRASIL, 2003d, mimeo).

Assim como aconteceu com a proposta do INEAD, a proposta de regulamentação também foi barrada na Casa Civil, corroborando o que afirmou Teatini (Entrevista 3, 2013): “[...] na época do Cristovam as iniciativas para a EaD paravam na Casa Civil”.

As duas temáticas foram interrompidas, pois, em janeiro de 2004, Cristovam Buarque é demitido em meio à reforma ministerial de Lula da Silva. Em relação ao período em que esteve à frente do MEC e, especificamente, em relação à educação superior a distância, Cristovam (Entrevista 1, 2013) se posiciona da seguinte forma: “[...] eu estive muito pouco tempo à frente do Ministério, mas algumas ações foram desenvolvidas para a implantação da educação a distância e a compreensão da mesma como um Sistema”.

4.2.2 A educação superior a distância tornou-se urgente ¹⁴¹

A reforma ministerial teve como uma das molas propulsoras recompor o jogo de correlações de forças e agregar à base governista o Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB). Neste cenário conflituoso, o PT logrou, por meio da conhecida política do toma lá dá cá, a inserção de membros do PMDB nos Ministérios, garantindo, assim, a adesão de uma importante bancada no CN para aprovação de suas matérias no âmbito do Poder Legislativo. O jogo das cadeiras arquitetado por Lula e por partidários do PT mais ligados ao governo alonga-se por alguns meses e um novo desenho da Esplanada é apresentado com a demissão de 06 (seis) ministros, entre os quais, Cristovam Buarque; mas, no total, 09 (nove) pastas sofreram alteração (JB, 24/01/2004, p. A3).

Neste quadro, Tarso Genro, que era titular do Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social (CDES), assumiu o MEC no dia 27 de janeiro de 2004, sendo Fernando Haddad o Secretário Executivo do referido Ministério. Tarso ingressou no MEC com um discurso muito afinado com as orientações da Casa Civil e do Presidente. Afirmou, em sua posse, que a sua gestão “[...] não será oposta à do Ministro Cristovam, mas soldada nos alicerces que ele plantou com seu próprio trabalho e de toda a sua equipe” (GENRO, 2004, p. 1). E ainda, destacou que o projeto de nação idealizado pelo governo

¹⁴¹ Fernando Haddad assumiu o MEC em 2004, e permaneceu no cargo até o final da segunda gestão do governo Luís Inácio Lula da Silva, em 2010.

Lula iria se realizar dentro de uma ordem democrática regulada por consensos estruturados, cuja centralidade é a inclusão de amplas camadas populares à sociedade. A educação é mencionada como pilar deste projeto de nação e, de forma breve, o novo Ministro introduzia como o foco da sua gestão a reforma universitária. Segundo Genro (2004), a reforma deveria significar uma modernização radical no sentido de permitir que as camadas populares tivessem seu ingresso nas universidades públicas e no “ensino superior em geral”.

A agenda da reforma universitária ganha tom de urgência e prioridade no governo central; começou a ser articulada ao longo de 2003, na gestão de Cristovam Buarque. Uma das primeiras ações foi o Seminário: Porque e como reformar a Universidade¹⁴², realizado em Brasília, Distrito Federal, entre os dias 06 e 07 de agosto de 2003. Outras medidas ainda foram tomadas em direção à reforma universitária brasileira, como, por exemplo, a abertura de 1400 vagas para recompor o quadro de professores e servidores. Em outubro de 2003, o Presidente da República, por meio do Decreto, de 20 de outubro de 2003,¹⁴³ instituiu um Grupo Interministerial (GTI) para propor caminhos e ações para o enfrentamento da crise universitária brasileira. Segundo Otranto (2006) e Trópia (s/d), a reforma da educação superior teve o seu marco oficializado com a instituição deste GTI.

O referido Grupo produziu o documento intitulado “Bases para o Enfrentamento da Crise Emergencial das Universidades Federais e Roteiro para a Reforma Universitária Brasileira”. Aqui interessa identificar como a EaD encontra-se consignada neste material. Dividido em 04 (quatro) partes, o documento apresenta-se como diretriz para o processo de reforma universitária. Na primeira parte, destaca o elenco de “ações emergenciais” que

¹⁴² A Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO) organizou os textos debatidos no Seminário na seguinte publicação: “A Universidade na Encruzilhada. Por que e como Reformar?”, publicado em novembro de 2003. A discussão sobre a reforma da educação superior teve como marco a Conferência Mundial sobre o Ensino Superior, realizada em Paris, França, em 1998. O Ministro da Educação Cristovam Buarque, em 25 de junho de 2003, quase dois meses antes do Seminário realizado em Brasília, participou em Paris, da Conferência Mundial da Educação Superior + 5 promovida pela referida Organização. Nesta Conferência, o então Ministro da Educação apresentou o trabalho “A Universidade numa Encruzilhada”. O mesmo texto fez parte da conferência de abertura do Seminário Nacional “A Universidade na Encruzilhada. Por que e como Reformar?”.

¹⁴³ O Decreto instituiu o Grupo de Trabalho (GT) Interministerial encarregado de analisar a situação atual e apresentar um plano de ação visando a reestruturação, o desenvolvimento e a democratização das Instituições Federais de Ensino Superior (IFESs). Representantes dos seguintes Ministérios compuseram o Grupo Interministerial: MEC, Casa Civil da Presidência da República, Secretaria-Geral da Presidência, Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG), Ministério da Ciência e Tecnologia (MCT) e Ministério da Fazenda (MF). As seguintes pessoas assinaram de acordo com o documento: 1) Cristovam Buarque e Carlos Antunes - MEC; 2) Kátia dos Santos Pereira e Edison Collares – Casa Civil da Presidência da República; 3) Luiz Tadeu Rigo e Luiz Soares Dulci – Secretaria-Geral da Presidência da República; 4) Marcelo Feitosa de Castro e Luiz Eduardo Alves – MPOG; 5) Gustavo Sampaio e Jairo Celso Correia Marçal – MF; 6) Hélio Barros e Wanderley Guilherme dos Santos – MCT. O Decreto presidencial foi publicado no *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 21 out. 2003. Seção I, p. 1.233.

precisam ser seguidas, mas, antes, introduz um balanço dos motivos que desencadearam a crise universitária brasileira. Na segunda parte, expõe a necessidade da implantação da autonomia nas Universidades Federais. A terceira parte aponta as linhas de ações imediatas que possam complementar recursos e, ao mesmo tempo, propiciar um redesenho do quadro atual. E a quarta (e última) parte indica as etapas necessárias para a formulação e implantação da reforma universitária, apresentando um cronograma de ações a serem desenvolvidas em 2004.

O tom de emergência e do imediatismo das tomadas de decisões balizam todos os argumentos, pois, do contrário, pregam o fato de que o País assistiria à tragédia do esvaziamento das universidades públicas: “No futuro essa tragédia de desenvolvimento do país se transformará em crime, na visão dos historiadores” (GTI, 2003, p. 9). O tom de emergência soma-se ao tom apocalíptico para justificar a importância do que precisa ser feito, segundo a ótica daqueles que estavam à frente do GT.

Como primeiro passo rumo ao redesenho das universidades tem-se o “Pacto de Educação para o Desenvolvimento Inclusivo”, no qual o MEC se propõe a assegurar um fluxo adicional de recursos para aquelas instituições que aderirem o pacto, mas, por outro lado, garante que a adesão ao pacto é voluntária. Os objetivos e as ações vinculadas ao Pacto seriam especificados em Edital próprio, mas tinham por objetivo formar profissionais em nível superior em áreas estratégicas – áreas identificadas como carentes de capacitação imediata de quadros, a saber: Engenharia Informática, Engenharia de Energia e Infraestrutura Urbana, enfermeiros e sanitaristas, professores de Matemática, Português, Física, Química, História e Geografia para atuarem nos Ensinos Fundamental e Médio etc.

Segundo aquele documento, as vagas abertas pelos editais contemplariam, prioritariamente, as Universidades Federais e, em seguida, as Estaduais e Municipais, incluindo também as instituições comunitárias ou particulares, quando o setor público não for capaz de atender a demanda.

O segundo passo rumo ao redesenho emergencial é a adoção da EaD, pois afirma-se que a Universidade pública presencial, mesmo com o aumento dos recursos alocados, não teria condições de “[...] aumentar as vagas de forma maciça no curto e médio prazo” (GTI, 2003, p. 8); logo, aquele modal educacional seria a resposta necessária e viável para um país de dimensões continentais como o Brasil.

Um argumento utilizado em torno da EaD diz respeito ao julgamento que muitos ainda fazem acerca desta modalidade. Julgam-na como educação de segunda categoria e,

de acordo com o documento, prevalece um medo infundado de que tal modelo educacional possa ameaçar o trabalho do professor. Segundo o documento supramencionado, este tipo de cultura conservadora serve de suporte para um desinteresse político em promover efetivamente a disseminação da EaD (GTI, 2003).

A Entrevista realizada com Cristovam Buarque (Entrevista 1) corrobora este tipo de argumentação quando o mesmo afirma que a EaD em nível superior demorou para ser implantada no Brasil “[...] por causa do corporativismo retrógado da academia. Ela se comporta como os atores de teatro quando surgiu o cinema”.

Para romper com esta cultura, o documento aponta o estudo da implantação do INEAD, que daria todo apoio à criação e ao desenvolvimento de redes de ensino a distância. Além disso, afirma o documento que seria realizado outras ações já incluídas no PPA para o quadriênio 2004/2007, no Programa/Ação 1073 – Universidade do Século XXI. As ações previstas incluíam: a capacitação de pessoal docente e equipes multimídias, a implantação de redes com alto grau de comunicação e interatividade, entre outras.

Portanto, é possível observar que no documento que serviu de base à Reforma Universitária, as ações na área da EaD expressavam os movimentos que o próprio MEC, junto à SEED, vinha desenvolvendo. A ênfase sistemática em torno da adoção da EaD para a ampliação da oferta de vagas na educação superior e para a formação de professores é latente. Tanto é assim que no documento da Reforma Universitária (2003), bem como na Exposição de Motivos em que se propõe a criação do INEAD, referencia-se, quase que exclusivamente, a necessidade do alcance de metas nas referidas searas. O documento da Reforma, por exemplo, afirma que: “[...] até 2007, a meta é ter 500 mil alunos cursando o ensino superior a distância” (BRASIL, 2003, p. 13). Observa-se que em relação à formação de professores foram abertas duas frentes, a saber: 1) em relação à formação de professores nas chamadas “áreas estratégicas” e carentes de profissionais, tais como: Matemática, Química, Física, Biologia e Português; e, 2) em relação à titulação de docentes sem graduação que atuam nas redes estaduais e municipais.

O documento aponta que a resposta democrática exige um processo de diálogo, debate e crítica, “[...] e que a urgência não pode servir de pretexto para o autoritarismo arbitrário” (GTI, 2003, p. 11); mas, de outra parte, exige responsabilidade para formular uma proposta que possa ser enviada ao CN no primeiro semestre de 2004. Para tanto, os signatários sugerem o cronograma que se segue:

Quadro 20: Cronograma da Reforma Universitária.

Março/ 2004	1. Lançamento do Movimento Nacional Universidade XXI, para conduzir a reforma. 2. Criação de um grupo de trabalho para estabelecer diálogo com a comunidade acadêmica e a sociedade civil.
Abril/2004	1. Divulgação do acervo de propostas relacionadas à reforma e divulgação de uma proposta do novo desenho universitário para debate. Neste documento deverão constar, entre outras: a inclusão da Universidade Aberta e todas as formas de educação a distância e a revisão do marco regulatório do ensino superior.
Maió/2004	1. Debate da proposta com toda a sociedade.
Junho/2004	1. Formulação da proposta considerando as sugestões para encaminhar ao Congresso Nacional.
Segundo semestre/2004	1. Debate no Congresso Nacional, visando aprovar, ainda em 2004, a reforma universitária que seria implantada a partir de 2005.

Fonte: GT Interministerial, 2003.

Neste sentido, tem-se a impressão de que o debate com a comunidade acadêmica se daria com base em rumos já delineados pelo Governo e em um tempo, conforme visto no cronograma, exíguo, configurando, justamente, a arbitrariedade do processo (OTRANTO, 2006).

Outras duas ações interligadas corroboraram para este entendimento. A primeira se dá no acento da relação público-privado. Contudo, o discurso oficial destaca este acento afirmando, por exemplo, que pretende viabilizar o acesso de jovens sem possibilidades de cursar uma Universidade pública, e sem recursos para pagar seus cursos em instituições particulares e “[...] o sonho de concluir um curso superior” (GTI, 2003).

A solução proposta e implantada pelo Estado foi o Programa Universidade para Todos (ProUni), que inicialmente foi apresentado como Medida Provisória (MP n. 213, de 10 de setembro de 2004), convertida na Lei n. 11.096, de 13 de janeiro de 2005 (LEHER, 2010).

Leher (2010) esclarece que o ProUni oferece vagas públicas nas Universidades privadas, por meio de isenção fiscal. A justificativa dada pelo MEC para implantar a implantação do referido Programa pode ser compreendida na seguinte assertiva:

[...] para abrir vagas nas universidades públicas, o governo federal teria que despende cerca de R\$ 350 milhões. Com o Universidade para Todos, esses custos são nulos, uma vez que a abertura de vagas não exigirá investimento algum, pois a estrutura das universidades já está montada. A implantação do projeto implicará não apenas a necessidade de uma nova e madura compreensão da relação entre o público e o

privado – relação que já existe de forma anárquica -, mas igualmente na ampliação do acesso das camadas populares ao ensino superior [...]. Nosso objetivo é criar 350 mil vagas gratuitas no ensino superior privado, num prazo de cinco anos (BRASIL, MEC, ACS, 2004, p. 5).

Segundo Leher (2010), o ProUni desconsidera a própria Carta Magna de 1988, que admitiu a possibilidade de repasse de verbas para as instituições filantrópicas, comunitárias e confessionais, mas não menciona o repasse de verbas para as instituições com fins lucrativos.

A partir daí, conforme Leher (2010), o enfrentamento entre o Fórum Nacional em Defesa da Escola Pública (FNDEP) e a política educacional do Governo se agudizaram, pois afrontava um princípio estrutural do referido Fórum: verbas públicas para a educação pública.

O ProUni, bem como outras medidas tomadas pelo Governo em direção à reforma universitária, entre as quais, o Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (REUNI), podem ser identificadas em Leher (2010), Otranto (2006) e Sguissardi (2009)¹⁴⁴. Todavia, é mister considerar que a implantação do Sistema UAB ocorreu neste cenário e que a EaD já se fazia presente nas ações do Estado por meio, sobretudo, dos programas¹⁴⁵ da SEED/MEC, todavia, de forma tímida, como não cansava de reproduzir o discurso oficial. A partir do cenário exposto, a educação superior ganhou novas dimensões, passando a ser o destaque inovador da SEED/MEC, conforme sinalizam Clímaco e Neves (2003), em texto apresentado no Seminário “Universidade na Encruzilhada”.

Como Tarso Genro já assumiu o MEC com deveres de casa a cumprir, modificou, por meio do Decreto n. 5.159, de 28 de julho de 2004, a estrutura do MEC, alterando, conseqüentemente, a estrutura da SEED/MEC. Segundo o Balanço Geral da União (SEED, 2004), a reestruturação se deu para melhor potencializar os recursos e qualificar a atuação da SEED. Assim, as competências da Secretaria também foram redesenhadas, aparecendo explicitamente como atribuição da SEED/MEC: “[...] assessorar o Ministério

¹⁴⁴ O Programa Universidade para Todos (ProUni), bem como outras medidas tomadas pelo governo em direção à reforma universitária, entre as quais, o Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (REUNI), podem ser observadas em Leher (2010), Otranto (2006) e Sguissardi (2009).

¹⁴⁵ Programa de Formação de Professores em Exercício (PROFORMAÇÃO) – curso de nível médio a distância destinado a professores que não possuem habilitação em Magistério e atuam nas 04 (quatro) séries do Ensino Fundamental e nas classes de alfabetização; TV Escola; Programa Nacional de Tecnologia Educacional (ProInfo); Rádio Escola; e, Programa de Apoio à Pesquisa em Educação a Distância (PAPED).

da Educação na definição e implementação de políticas, objetivando a democratização do acesso e o desenvolvimento da educação superior a distância” (SEED, 2004, p. 6).

Foi publicada, então, pela SEED/MEC, em julho de 2004, a Chamada Pública n. 001/2004, com vistas a apoiar financeiramente as Instituições Públicas de Ensino Superior (IPES), organizadas em consórcio para a oferta de cursos de licenciatura a distância nas áreas de Física, Química, Biologia, Matemática e Pedagogia anos iniciais, educação infantil, EJA e educação especial e anos iniciais do Ensino Fundamental (SEED/MEC, 2004).

No entendimento de Franco¹⁴⁶ (2006), as regras para o edital foram amplamente discutidas com as instituições participantes da UniRede, bem como ficaram abertas ao público durante **um mês**, para envio de sugestões.

Os cursos deste edital dedicaram 32% de suas vagas para professores em exercício. Segundo Franco (2006), era estratégico para o país dar início à expansão da educação superior, pelos cursos de licenciatura, porque o Brasil enfrenta um grave problema na qualidade da educação. Tal problema, no ponto de vista daquele autor, está profundamente arraigado à falta de professores e à formação precária dos mesmos.

O incentivo da SEED para que as Universidades apresentassem seus projetos de cursos, organizadas em consórcios, deveu-se às iniciativas ocorridas e bem-sucedidas já existentes no Brasil. Por outro lado, não havia previsão orçamentária, pelo menos no curto prazo, para incrementar pessoal (docente e corpo técnico administrativo) e para que as instituições fizessem frente à nova demanda. Aliás, muitas instituições já haviam expandido suas ofertas sem contrapartida da União (FRANCO, 2006).

Em seguida, a SEED lançou o Pró-Licenciatura II, em parceria com a Secretaria de Educação Básica (SEB) somente para professores em exercício. Segundo Franco (2006), tal decisão foi tomada em decorrência de 03 (três) fatores, a saber: 1) os resultados das discussões do GT instituído no âmbito do MEC para traçar metas para a implantação de sistemas permanentes de educação superior a distância; 2) os dados trazidos pelo Sistema de Avaliação da Educação Básica (SAEB); e, 3) a análise da Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO) no âmbito internacional, exigindo que se tomassem atitudes para melhorar o quadro de formação de professores.

¹⁴⁶ Sérgio Roberto Kieling Franco, Diretor de Políticas de Educação a Distância da Secretaria de Educação a Distância do Ministério da Educação (SEED/MEC), de maio de 2004 a setembro de 2005.

Esta opção foi objeto de muitos questionamentos, mas, segundo Franco (2006, p. 33), uma “[...] política ideal só pode ser feita em país ideal [...] e a saída, naquele momento era escolher a área mais urgente e implementar uma política que desse algum impacto na educação dos brasileiros”. Por outro lado, aquele autor ainda afirma que se o edital I, para além da preocupação com a formação de professores, tinha também a preocupação em propagar a EaD, “agora o propósito passou a ser, primeiramente, contribuir para a qualificação da educação básica e a opção pela modalidade a distância para a ser a estratégia possível para atingir o objetivo de modo mais abrangente” (FRANCO, 2006, p. 33).

O Pró-Licenciatura I e II concretizou uma lógica de expansão da educação superior a distância em larga escala, incentivada pela União, e espelha a fala de Cristovam Buarque (Entrevista 1, 2013) quando este aponta que contribuiu para que a EaD fosse compreendida como um sistema. Esta lógica é muito bem explicitada por Franco (2006, p. 36) ao afirmar que as experiências do Pró-Licenciatura consolidaram as instituições de educação superior (IESs) bimodais: “Há por detrás do Programa uma visão de que o momento de criação de uma instituição no Brasil, exclusivamente voltada para a educação superior já passou”, devido ao avanço das tecnologias, sobretudo, da *internet*, que abre novas perspectivas de integração dos participantes.

Por outro lado, criar uma instituição nos moldes da Universidade Aberta, em termos orçamentários, seria extremamente complicado. Neste sentido, Franco (2003) atenta que o MEC optou pelo incentivo para que as instituições públicas existentes ofertassem a educação superior a distância. Ademais, muitas já haviam expandido suas ofertas sem a contrapartida da União (Franco, 2006). Assim:

O que se prevê é a disseminação de instituições públicas e privadas e educação superior com condições técnicas, pedagógicas e administrativas para atuarem tanto com cursos a distância como presenciais e as duas modalidades coexistindo de tal modo que logo não será necessário (talvez nem possível) distingui-las (FRANCO, 2006, p. 37).

Paralela a esta ação, a regulamentação da EaD foi retomada com a instituição, no dia 23 de julho de 2004, do GT sobre Educação a Distância (GTEAD)¹⁴⁷, assinada por

¹⁴⁷ *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 23 jul. 2004. Seção 2, p. 6. Os integrantes do GT foram: 1) Professor Sérgio Roberto Kieling Franco – representante da SEED; 2) Marilson Santana – representante da Educação Superior; 3) Andréa de Faria Barros Andrade – representante da Secretaria de Educação Média e Tecnológica; 4) Leonardo Osvaldo Barchini Rosa – representante da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES); 5) Amir Limana – representante do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP).

Tarso Genro. Aquele Grupo teve como atribuição estudar a minuta de Decreto existente e concluir a discussão em torno deste assunto. De acordo com a Portaria publicada, o GTEAD teria ainda que organizar a versão final do Decreto, após proceder à discussão com os órgãos representados pelos seus componentes, e encaminhá-la, juntamente com a Exposição de Motivos, à Presidência da República. A presidência daquele GT coube ao então Diretor do Departamento de Políticas de EaD da SEED/MEC.

A ação deste Grupo estava circunscrita ao âmbito da regulamentação da EaD. Porém, o GT, instituído em 02 de setembro de 2004¹⁴⁸, por meio da Portaria n. 37, denominado Grupo de Trabalho de Educação a Distância para Educação Superior (GTEADES), assinada pelo Secretário da Educação Superior, teve como finalidade “[...] oferecer subsídios para a formulação de ações estratégicas para a educação a distância, a serem implantadas nas universidades em consonância com as políticas da SEED” (DOU, 9 set. 2004, p. 16).

Além disso, aquele GT tinha a competência de organizar estudos, seminários, pesquisas e debates com a participação da comunidade acadêmica, sociedades científicas e a sociedade em geral, com vistas à formulação do documento “Ações Estratégicas em Educação Superior a Distância em Âmbito Nacional”.

Em janeiro de 2005 é apresentado ao público o documento que aponta sugestões em dois níveis, a saber: 1) do Decreto de regulamentação da EaD que estava em elaboração no âmbito da SEED/MEC (GTEAD, 2004); e, 2) da inclusão da EaD, no primeiro Anteprojeto de Lei da educação superior¹⁴⁹, apresentado pelo MEC. O primeiro Anteprojeto, contraditoriamente, silencia a respeito da EaD. Um tema que foi apontado pelos representantes do alto escalão do Governo, no documento do GTI, com tanta ênfase e caracterizado como um passo essencial para o redesenho das universidades no País foi “esquecido”. Segundo o relatório produzido pelo GTEADES (2005, p. 16), “[...] não deve deixar de ser mencionada, de modo apropriado, uma modalidade que contribui internacionalmente para elevar a qualidade e o grau de democratização da educação superior e que assumiu proporções expressivas no país”.

O MEC acatou as sugestões do GTEADES e afirmou, no segundo Anteprojeto apresentado, que os especialistas e dirigentes do MEC que trabalharam na segunda versão buscaram suprir lacunas detectadas, entre as quais, a ausência da EaD (MEC, 2005).

¹⁴⁸ A Portaria foi publicada no *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 9 set. 2004. Seção 1, p. 16. A.

¹⁴⁹ O primeiro Anteprojeto da Educação Superior foi apresentado pelo MEC, em 06 de dezembro de 2004.

Diante do exposto, é possível perceber uma série de ações desencadeadas, em 2004, na esfera do MEC, cuja intenção era implementar as reformas na educação superior. Segundo o discurso oficial, tais reformas deveriam ser rápidas, eficientes e contar com a participação da sociedade civil organizada e demais interessados. Percebe-se, todavia, que são discussões e ações arquitetadas na cúpula do Estado, sendo que algumas foram alocadas para a consulta e discussão da sociedade, em um tempo breve. A urgência da reforma tinha diretrizes estabelecidas. Nas palavras do Ministro da Educação: “[...] a agenda da reforma é prioridade para o MEC, para que possamos, até novembro, encaminhar proposta de Lei Orgânica do Ensino Superior ao Congresso Nacional” (BRASIL, MEC, 2004, s/p).

4.2.3 O Fórum das Estatais e as bases do Sistema Universidade Aberta do Brasil

Neste cenário, a implantação do Sistema UAB foi se desenhando. Ainda em 2004, foi criado o Fórum das Estatais para a Educação, mais precisamente em setembro deste ano. No documento intitulado “Fórum das Estatais pela Educação – Diálogo para a cidadania e inclusão”, a parceria entre a Casa Civil, o MEC e a participação efetiva e “estratégica das Empresas Estatais” é assim definida:

[...] o Fórum irá desenvolver ações que busquem potencializar as políticas públicas na educação promovidas pelo Governo Federal e pelo Ministro da Educação, das empresas estatais brasileiras, através da interação entre sociedade civil, empresários, trabalhadores e organismos internacionais, em um processo de debates em busca da solução dos problemas da educação no país [...] configurando uma política de educação inclusiva e cidadã, visando a construção de um novo modelo de desenvolvimento no país (FÓRUM DAS ESTATAIS, 2005, p.1).

Segundo o discurso oficial, as estatais representam as bases entre o Estado e a estrutura produtiva do País e, como tal, exercem um papel estratégico para a promoção das reformas estruturais na Educação – reformas que, no plano da Educação, se materializam na visão sistêmica explicitada no plano de Educação “Uma Escola do Tamanho do Brasil”, que envolvem 04 (quatro) eixos de ação assim enumerados: 1) incentivo à qualidade da educação básica, por meio do Fundo de Desenvolvimento da

Educação Básica e Valorização do Magistério (FUNDEB); 2) reforma da educação superior; 3) alfabetização; e, 4) fortalecimento da educação profissional no Brasil. De acordo com os referidos eixos, foram estabelecidas 04 (quatro) Câmaras Temáticas, a fim de promover o diálogo entre os projetos afins. São elas: 1) alfabetização e inclusão social (Brasil Alfabetizado); 2) aprimoramento da qualidade da educação básica (Escola Aberta); 3) ampliação do ensino técnico e profissional (Escola na Fábrica); 4) fortalecimento e expansão da educação superior pública (projeto de apoio à pesquisa e extensão entre IFES e Estatais) – (FÓRUM DAS ESTATAIS, 2005).

A articulação com as estatais apresenta-se, segundo o documento, como uma forma de gestão inovadora e **estratégica** no cenário brasileiro, à medida que aumenta a interação entre as estatais, o governo e a sociedade.

Por outro lado, a Educação também assume papel **estratégico**, pois é considerada imprescindível para a construção de um novo modelo de desenvolvimento no País.

O Fórum pretende ser um espaço de sinergia entre os projetos das empresas estatais (já existentes e futuros), o MEC e a Casa Civil (já existentes e futuros), cabendo a Coordenação Geral ao Ministro Chefe da Casa Civil, José Dirceu. O Fórum das Estatais pela Educação (FEE) apresenta seguinte composição: uma Coordenação Executiva, a cargo do Ministro da Educação; uma Secretaria Geral, assumida pelo Reitor da Universidade Federal do Pará (UFPA); uma Secretaria Executiva, responsável pela operacionalização do Fórum; um Conselho de Ministros das Estatais¹⁵⁰ vinculadas; e, o Pleno dos Presidentes das Estatais.

Neste Fórum, foi gestado o Projeto UAB, inserido no item referente ao fortalecimento e expansão da educação superior pública. Segundo Cruz (2007), o referido projeto representa uma iniciativa tríplice da FEE, do MEC e da Associação Nacional dos Dirigentes das Instituições Federais de Ensino Superior (ANDIFES), cujo objetivo central foi criar uma Fundação de Fomento à UAB, que financiaria a expansão da educação superior pública com 03 (três) missões definidas, a saber:

¹⁵⁰ 1. Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (EMBRAPA); 2. Financiadora de Estudos e Projetos (FINEP); 3. Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos (ECT); 4. Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES); 5. Instituto Nacional de Metrologia Normalização e Qualidade Industrial (INMETRO); 6. Banco do Brasil (BB); 7. Caixa Econômica Federal (CEF); 8. Banco da Amazônia (BASA); 9. Banco do Nordeste (BNB); 10. Usina Hidrelétrica de Itaipu (ITAIPU); 11. Petróleo Brasileiro S. A. (PETROBRAS); 12. Furnas Centrais Elétricas (FURNAS); 13. Centrais Elétricas Brasileiras (ELETROBRÁS); 14. Companhia Hidrelétrica de São Francisco (CHESF); 15. Empresa Transmissora de Energia Elétrica do Norte do Brasil (ELETRONORTE); 16. Empresa Brasileira de Energia Elétrica do Sul do Brasil (ELETROSUL); 17. Serviço Federal de Processamento de Dados (SERPRO); 18. Cobra Tecnologia (COBRA) (FÓRUM DAS ESTATAIS, 2004, p. 4).

- 1) Criar programas de bolsas de pesquisa em educação aberta e a distância. Esta missão tem como objetivo a consolidação de uma comunidade de pesquisadores, de modo a facilitar o reconhecimento da EaD como área de pesquisa. Esta ação, segundo o documento, trará consequências imediatas e positivas na Academia, uma vez que aquele modal educacional, de acordo com este entendimento, é vista ainda com preconceitos. A participação da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES) neste processo de fomento à pesquisa na área da EaD é vista como um reforço para a importância da iniciativa (BRASIL, 2005).
- 2) Organizar consórcios públicos nos Estados envolvendo os 03 (três) entes federados (União, Estados e Municípios) e as Universidades Públicas. A intenção do estímulo à criação do Sistema e dos consórcios é a ampliação e a capilarização dos cursos superiores a distância. Neste documento, estão detalhadas as responsabilidades que cada ente federado assumiria. Todavia, o documento refere-se ao detalhamento das atividades previstas como sugestões a serem futuramente trabalhadas. Infere-se que na sugestão de recortes de responsabilidades, estavam as bases das responsabilidades dos envolvidos no Sistema Universidade Aberta do Brasil.

Em linhas gerais, tem-se no quadro a seguir, o desenho das atribuições previstas no Projeto:

Quadro 21: Atribuições dos entes federados no consórcio público para a EaD.

Entes do Consórcio	Atribuições
Universidades Públicas Federais e Estaduais	Formular os projetos pedagógicos dos cursos propostos, planejar e preparar os cursos, acompanhar e avaliar o desenvolvimento dos cursos, oferecer corpo docente qualificado e tutoria a distância, além de expedir os diplomas e certificados.
Estados	Atuar de forma complementar à RNP, capilarizar a infraestrutura e serviço de rede para a interiorização do seu acesso à internet e contribuir para viabilizar financeiramente o processo de EaD e os atendimentos de tutores presenciais nos polos presenciais.
Municípios	Oferecer infraestrutura local do polo associado incluindo espaços físicos,

	laboratórios presenciais e atendimento via tutores presenciais.
União	Estabelecer as condições necessárias para a divulgação de chamadas públicas para incentivo e formação de consórcios públicos, além de propiciar condições para que as IFES possam participar dos mesmos (mais docentes especialmente para trabalhar na modalidade, mais recursos e adoção de modelos de gestão compatíveis com o estabelecimento de Consórcios Públicos) (grifo meu).

Fonte: Projeto Universidade Aberta do Brasil, 2005.

- 3) Consolidar as bases da Universidade Aberta. Esta parte do projeto é bastante confusa, pois, em um primeiro momento, a impressão que o leitor tem é de que se pretende estabelecer uma instituição autônoma, especializada na oferta de EaD. O início deste item do documento volta-se para o entendimento do que é uma Universidade Aberta retomando, em suas bases, uma discussão que foi latente na década de 1970. A seguir, tem-se a letra do texto:

[A] Universidade Aberta (UA), mais do que uma instituição é um conceito. Entre as características de UA estão: aberta na entrada, sem rigidez dos processos seletivos tradicionais, ou outras formas de discriminação, democratizando o acesso da população; aberta no processo, oferecendo opções e atividades relevantes mais flexíveis quando às exigências formais de Conselhos ou corporações profissionais; aberta na saída, permitindo aos estudantes concluírem, encerrarem ou suspenderem seus estudos com maior flexibilidade, em atendimento às suas necessidades (PROJETO UNIVERSIDADE ABERTA, 2004, p. 9).

A primeira assertiva, por exemplo, pode ser lida literalmente em Oliveira (1979, 1985, p. 6): “A Universidade Aberta é um conceito e não uma instituição”. As demais ideias contidas no fragmento em destaque podem ser observadas em Sucupira (1972), Escotet (1978) e Neto (1979). Ou seja, vislumbra-se neste item a introdução da discussão do que é uma Universidade Aberta quando da retomada de temáticas das décadas anteriores; porém, percebe-se um texto apressado e que omite as referências utilizadas. O mesmo se tem nos 02 (dois) parágrafos seguintes, cuja ênfase continua sendo nas Universidades abertas autônomas.

Os 04 (quatro) primeiros parágrafos do documento compõem o quadro daquilo que, na prática, de modo literal, não será o Sistema UAB. Desta forma, se vai por um caminho diferente de Cruz (2007), quando esta afirma que o desenho deste projeto

delineia as diretrizes para o Sistema Universidade Aberta, com base no ideário citado no fragmento supramencionado.

No ponto de vista aqui adotado – e aí há de se concordar com a autora, o documento defende um ideário de Universidade Aberta sim, mas este pode ser percebido nas recomendações que se segue:

[...] seria particularmente importante que a UAB, desde o seu nascedouro, compartilhasse missões, objetivos, objetivos, pessoal, e, eventualmente, instalações, tanto com instituições educacionais, em especial com as públicas, sem exclusão das não públicas [...]. Deverá a UAB promover uma interação mais ampla, seja atuando também com empresas não exclusivamente estatais, assim como com as demais instituições de educação superior, sejam públicas, sejam privadas. (PROJETO UNIVERSIDADE ABERTA DO BRASIL, 2004, p. 10).

Aqui aparece com um pouco mais de clareza a intencionalidade da criação do Sistema Universidade Aberta do Brasil, tanto em seus aspectos organizacionais quanto em suas finalidades. Em seus aspectos organizacionais, *estrategicamente*, este Sistema deve incorporar as experiências exitosas na área. O documento destaca os seguintes exemplos: Cederj, projeto Veredas, UniRede e o programa de formação de professores da UFMT e UNEMAT. A assunção destas experiências, segundo o Projeto, propiciará o funcionamento de uma universidade nacional em cada estado. Por outro lado, “[...] a estrutura básica da UAB e dos consórcios deve se assemelhar mais a uma “fábrica”, enfatizando a alta produção de cursos (planejamento curricular e pedagógico, preparação de roteiros de cursos; produção audiovisual; de textos de acompanhamento; atendimento e suporte ao aluno; avaliação do aluno e do curso), via várias formas tecnológicas” (PROJETO UNIVERSIDADE ABERTA DO BRASIL, 2004, p. 10). Desta forma, a parceria com o capital privado para a viabilidade dos programas e projetos em larga escala da UAB é recomendável.

Quanto às finalidades, ela é convidada a atacar prioritariamente e *urgentemente* o cenário excludente da educação superior no Brasil, considerando os dados do PNE de que apenas 11% dos jovens brasileiros entre 18 e 24 têm acesso àquele nível de ensino. Além disso, segundo o discurso oficial, há também outra *demanda urgente* que é a necessidade de formação e capacitação dos docentes da educação básica, bem como a formação em serviço de um grande contingente de servidores públicos. A finalidade para o MEC, neste momento, é a expansão da educação superior por meio da educação a distância e a finalidade das Empresas Estatais, aqui com destaque para o Banco do Brasil, é a formação

em serviço dos seus funcionários: “Enquanto a FEE estava preocupada com a oferta do curso de Administração para os funcionários do BB, o MEC estava interessado no apoio das Empresas Estatais (EE) para viabilizar a UAB, logo, a expansão da educação superior no país (BIELSCHOWSKY, apud MEDEIROS, 2012, p. 230).

A Universidade Aberta teve suas bases consolidadas no âmbito do Fórum das Estatais pela Educação. De acordo com nossos Entrevistados, Clímaco (Entrevista 3, 2013), Formiga (Entrevista 2, 2013) e Pimentel (Entrevista 4, 2013), por razões orçamentárias e de financiamento. Vejamos a explicação literal:

[...] a implantação da UAB mobilizaria uma quantia valiosa de recursos, necessitaria de um investimento vultoso. Os instrumentos tecnológicos custam caros, os preços tendem a cair, mas o MEC não tinha orçamento específico para isso. Então foi necessária uma engenheira financeira para viabilizar o projeto [...] (FORMIGA, Entrevista 2, 2013).

Nas palavras de Clímaco (Entrevista 3, 2013): “[...] o Fórum foi determinante para injetar o recurso no piloto da UAB”. Segundo Pimentel (Entrevista 4, 2013): “[...] justamente por conta do financiamento, do orçamento. Não havia nenhuma ação do governo que tivesse previsão de financiamento para a criação do Sistema. Ali, o objeto era pensar a educação a distância via Sistema, só que as estatais iam financiar”.

A *engenharia financeira* encontrada para viabilizar o projeto por parte do MEC foi implementar o projeto-piloto de Administração para capacitar os funcionários do Banco do Brasil. E esta intenção já estava subliminarmente desenhada no Projeto Universidade Aberta do Brasil quando os redatores do documento afirmaram:

[...] uma fértil parceria entre Empresas Estatais e Universidades Públicas poderia materializar-se na construção e execução de amplo programa nacional de formação em serviço, para os servidores públicos, tendo em vista a necessidade premente de formação e capacidade em serviço dos servidores públicos das EEs. Nesse sentido, há que se considerar a enorme demanda desse tipo de formação nas esferas estaduais e municipais (BRASIL, 2005, p. 2).

Neste aspecto, Formiga (Entrevista 2, 2013) destaca a persistência de Ronaldo Mota que, segundo ele, foi o responsável por levar o projeto da UAB ao Fórum. Segundo Cruz (2007), esta articulação entre as IPES e o Banco do Brasil já vinha sendo articulada,

nos bastidores do MEC, especialmente em parceria com a Secretaria de Educação Superior (SESU) e a SEED/MEC. De acordo com Pinto (Entrevista 1, 2011 apud Medeiros 2012), esta articulação remonta ao final do governo FHC, à época em que foi criada a Comissão Assessora da Educação Superior a Distância (2002).

Vejamos o que disse Ronaldo Mota, Secretário da SEED/MEC no período, em relação à implantação da UAB:

[...] A UAB representa um marco histórico para a educação brasileira, articulando intenções e experiências das instituições de ensino superior, as quais, isoladamente, não teriam como ganhar a desejável escala nacional em sua atuação. Dessa forma, a iniciativa ajuda a completar a agenda do governo federal ao consolidar a educação a distância como modalidade extremamente importante para a ampliação do acesso ao ensino superior e para a formação de professores para a educação básica, de forma a buscar cumprir, com *racionalidade e eficiência*, no gasto público, as metas do Plano Nacional de Educação (PNE) – (AbraEAD, 2007, s/p; grifos nossos).

As finalidades da Universidade Aberta, portanto, estão explicitadas, bem como os meios necessários para a sua implantação. A fundamentação para a *capilarização* da oferta de educação superior pelos rincões do país continua sendo a necessidade da educação ao longo da vida gerada, no ponto de vista de Mota (2007; 2009), essas são exigências do *modo de produção da sociedade do conhecimento*; afirma, ainda, que a iniciativa de se implantar o Sistema UAB tem se consolidado, por meio de *amplos debates* democráticos. Em seguida, o autor reitera os participantes desta interlocução: *Governo Federal, Empresas Estatais e Andifes*. Acrescentamos nesta interlocução a ABED, conforme veremos abaixo.

4.2.4 Ações paralelas pró-UAB

4.2.4.1 Apresentações da SEED/MEC na ABED

A partir da instituição do FEE, iniciou-se uma marcha catequizadora do Estado pró-UAB vislumbrada nas apresentações realizadas pela SEED/MEC, a partir de 2005,

nos Congressos Nacionais e Internacionais da ABED. Importa destacar que a primeira apresentação do Projeto Universidade aberta foi feita na ABED e, quase três meses depois, Ronaldo Mota apresentou o documento que acabamos analisar no âmbito da FEE. Neste percurso, observam-se, especialmente, modificações nas propostas das entidades fomentadoras do projeto, conforme quadro abaixo:

Quadro 22: Bases da Universidade Aberta brasileira e entidades fomentadoras

Data e Local da apresentação	Título do Documento	Entidade Fomentadora	Missões	Figura jurídica
18 abr. de 2005 3º Seminário Nacional da ABED, São Paulo, SP, Ronaldo Mota.	“Criação das bases de uma futura Universidade Aberta do Brasil”.	Associação Nacional de Tecnologias Educacionais – ANTE (Empresas públicas e MEC).	Criação de Programa de Bolsas de Pesquisa em EAD; Organização de consórcios estaduais de Universidades; Consolidação das bases da futura UAB.	Entidade aberta nos moldes de uma Organização Social (OS) Foco nas IFES.
4 jul. 2005 Fórum das Estatais pela Educação. Brasília, DF, Ronaldo Mota.	Projeto: “Universidade Aberta do Brasil”.	Fundação de Fomento à Universidade Aberta do Brasil – (FFUAB) (Empresas públicas financiadoras MEC e Andifes, integrantes do órgão de fomento).	Idem.	Consórcios públicos (IFES).
19 set. 2005 12º Congresso Internacional de Educação a Distância, ABED, Florianópolis, SC, Ronaldo Mota.	“Estado da Arte em EAD: Realidades e Perspectivas”.	Associação de Fomento à Universidade Aberta do Brasil (AFUB) (Idem).	Idem.	Consórcios Públicos (IFES).
10 abr. 2006 4º Seminário Nacional da ABED, Brasília,	“O impacto da Universidade Aberta do Brasil nas	Inexistência da figura de uma entidade gestora dos fomentos.	Ênfase no projeto-piloto.	Consórcios Públicos (IFES e IES).

DF, Hélio Chaves.	demais instituições do ensino superior”.	(EE é apresentada como única financiadora).		
-------------------	--	---	--	--

Organização: Da Autora.

Na primeira apresentação do projeto, a entidade aberta nos moldes de uma organização social (OS), seria a opção jurídica mais provável para a UAB. Desta forma, ela poderia ser operada por uma Associação Brasileira de Tecnologias e Aprendizagem (ABTA), mediante contrato de gestão conveniado.

O Projeto apresentado no Fórum das Estatais, a poucos dias da segunda reforma ministerial do governo do PT, apresenta diferenças em relação ao apresentado na ABED, no que diz respeito à natureza jurídica da fonte de financiamento. Segundo o documento apresentado naquela reunião, o objetivo fundamental era a criação de uma Fundação de Fomento à Universidade Aberta do Brasil (FFUAB). Esta fundação seria uma iniciativa conjunta do Fórum das Estatais pela Educação, da ANDIFES e do MEC. Neste documento, não está explicitado quem arcaria com as despesas financeiras, mas podemos inferir pela redação do documento que estas caberiam às empresas estatais. As missões da Fundação, bem como a justificativa para a sua criação, seriam as mesmas designadas à Associação.

Este documento, todavia, atribui grande ênfase às experiências desenvolvidas pelas empresas estatais no âmbito da formação dos seus servidores utilizando-se da educação a distância em atendimento às metas básicas para o desenvolvimento sustentável da gestão pública e afirma que a integração das experiências das estatais e das universidades favorecerão o desenvolvimento científico do país.

No 12º. Congresso Internacional da ABED¹⁵¹, é apresentado novamente o projeto Universidade aberta do Brasil pelo Secretário Ronaldo Mota. Neste projeto, a natureza jurídica de fomento à UAB seria a Associação de Fomento à Universidade Aberta do Brasil – AFUAB preservando-se as mesmas missões com linhas de ações mais definidas. Por exemplo, é proposta a criação e implementação de projeto-piloto de curso de administração, a ser ofertado em seis estados da federação, inicialmente. Na conformação dos consórcios, as instituições públicas federais e estaduais se responsabilizariam pelo corpo docente e pelo desenho pedagógico do curso, os estados consorciados se

¹⁵¹ Realizado em Florianópolis, de 18 a 21 de setembro de 2005 <http://www.abed.org.br/congresso2005/por/programacao.htm>. Título do evento: *O estado da Arte em EAD - Realidades e Perspectivas*.

responsabilizariam pelas ações necessárias à infraestrutura de acesso e os municípios se responsabilizariam pela acessibilidade dos estudantes aos polos de EaD (MOTA, 2005b).

Apresenta-se, ainda, o desenho pedagógico e administrativo do projeto-piloto do curso de Administração, cujo referencial a ser adotado é o do curso de Administração desenvolvido pelo CEDERJ. Inicialmente, foram previstas três mil vagas divididas pelos seis estados participantes do piloto (Ceará, Mato Grosso, Pará, Rio de Janeiro, Rio Grande do Sul e Santa Catarina). A responsável pela injeção de dinheiro seria a empresa pública.

Hélio Chaves, Diretor de Políticas em Educação a Distância do SEED/MEC apresenta, no 4º. SENAD, o projeto Universidade Aberta do Brasil, cujo texto foi intitulado *Impactos da UAB: Universidade Aberta do Brasil nas demais instituições do ensino superior*. Esta apresentação é focada, exclusivamente, no desenho pedagógico do projeto-piloto do curso de Administração, conservando as mesmas informações contidas na apresentação de Ronaldo Mota em setembro de 2005, com apenas uma diferença: a ausência de uma entidade de fomento.

Desde o início havia clareza entre os interessados de que a verba para alavancar o projeto-piloto do Sistema Universidade Aberta do Brasil viria das empresas públicas, conforme observamos. Mais diretamente do Banco do Brasil que, segundo Mota (2007, 2009), mostrou-se muito interessado em firmar parceria logo após apresentação do projeto UAB no fórum das estatais. Obviamente que entendemos, tal como Cruz (2007) e Medeiros (2012), que o documento apresentado foi uma síntese do que já estava sendo articulado nos bastidores do MEC junto aos diretores do Banco do Brasil. Por outro lado, não havia clareza a respeito do tipo de entidade financeira que iria fazer a gestão do financiamento recebido.

4.2.4.2 O projeto-piloto em questão

Para atender à necessidade urgente de formação em nível superior e colaborar com a formação dos servidores do Banco do Brasil, firmou-se um acordo de cooperação técnica assinado na Reunião Plenária do Fórum das Estatais pela Educação, no dia 27 de outubro, um mês após a apresentação do projeto feita por Ronaldo Mota. Esta reunião, segundo Miranda (s/d) contou com a presença do Presidente do Brasil. A partir daí várias ações, que não são facilmente mapeadas, foram desenvolvidas pela SEED/MEC, pelo Banco, pelas IFES e IES com vistas a implantação do Projeto-Piloto.

A dificuldade em remontar o percurso do projeto-piloto trilhado dentro do Estado é que os textos oficiais (MOTA et al., 2006, COSTA; PIMENTEL, 2009; MOTA, 2009; CHAVES, 2006 e COSTA, 2007) informam, via de regra, que o curso de Administração ofertado no âmbito da UAB, em parceria com o Banco do Brasil, foi o projeto-piloto; todavia, não encontramos informações mais claras a respeito de como foi feita a seleção das Instituições Públicas e Estaduais participantes do Projeto, por exemplo. Em Cruz (2007) e Medeiros (2012), encontramos uma reconstrução deste percurso que, de certa forma, toma como parâmetro o que foi divulgado nos textos oficiais.

Observamos ainda que, nos textos citados acima, o projeto-piloto é apresentado rapidamente com ênfase para o número de estados e Instituições participantes, quantidade de vagas ofertadas etc., modelos pedagógicos inspiradores etc. Por outro lado, observamos também que, para Costa (2007), o projeto-piloto foi um modelo precursor da UAB. Mota et al. (2006) consideram o projeto-piloto a primeira ação direcionada para oferta educacional no âmbito da UAB. Costa; Pimentel (2009), mesmo revisitando as iniciativas do Poder Executivo desde a década de 1990 na área da educação a distância, consideram o Edital 01/2005 como o marco para a estruturação da UAB no governo Lula. De certo é que os textos analisados, incluindo a dissertação de Cruz (2007) e a tese de Medeiros (2012), encaminham a discussão para a primeira oferta em escala nacional, regulada pelo Edital 01/2005.

Fica, portanto, um vácuo nas informações entre as ações encaminhadas pelo Estado a partir da assinatura do termo de cooperação no Fórum das Estatais em outubro e o lançamento do Edital 01/2005. Compreende-se, todavia, que foi justamente no processo destas rápidas e silenciadas ações que visavam, sobretudo, o interesse particular do banco que podemos observar, com mais detalhes, a aliança empresa-estado no processo rápido e urgente de implantação do Sistema Universidade Aberta do Brasil.

O acordo de cooperação assinado em outubro firmou a conjugação dos interesses visando implementar ações no âmbito do projeto Universidade Aberta do Brasil (BRASIL, 2005, mimeo). Os compromissos entre as partes foram detalhados, *a posteriori*, em outro documento. De acordo com o Termo, as partes tinham até 30 dias para especificar o plano de trabalho. Objetivava-se: “[...] criar um sistema nacional de educação superior a distância, em caráter experimental, visando sistematizar as ações, programas, projetos, atividades pertencentes às políticas públicas voltadas para a ampliação e interiorização da oferta do ensino superior gratuito e de qualidade no Brasil” (BANCO DO BRASIL, 2006, mimeo).

O projeto experimental expressava o interesse do Banco do Brasil (BB) no sentido de viabilizar o curso de graduação a distância para capacitar os seus funcionários em todo o país. A primeira experiência envolvendo empresa-estado foi projetada, inicialmente, para atender três mil vagas, sendo distribuídas da seguinte forma:

Quadro 23: Número de vagas para os Estados participantes do projeto piloto Sistema UAB.

Estados Participantes	Nº. de vagas previstas Piloto UAB/BB
Ceará	500
Mato Grosso	500
Pará	500
Rio de Janeiro	500
Santa Catarina	500
Rio Grande do Sul	500

Fonte: Chaves, (2006). Organização: Da Autora.

Havia sido aprovado também o valor de R\$ 1.800,00 (mil e oitocentos reais) por aluno/ano, pelo período de quatro anos e meio a serem repassados às instituições; todavia, a primeira ação efetivamente mais do que triplicou o número de vagas previstas inicialmente. A justificativa para o aumento no número de vagas é que, após o levantamento realizado pelo Banco do Brasil constatou-se que havia um grande número de funcionários que precisavam de formação em nível de graduação. Sendo assim, o projeto-piloto ofertou 10.000 vagas para o curso de graduação a distância envolvendo 18 estados da federação e o DF, e mais 18 Universidades Federais e sete Universidades Estaduais. Segundo o cronograma da SEED/MEC e do Banco do Brasil, os cursos começariam em 17 de junho de 2006 (BANCO DO BRASIL, 2006, mimeo).

Após a identificação das necessidades formativas de seus funcionários, o Banco do Brasil, além de arcar com as despesas financeiras, indicou as universidades que fariam parte desta primeira experiência. As universidades arcariam com as responsabilidades pedagógicas e administrativas necessárias para o desenvolvimento de um curso a distância, entre as quais a organização dos polos e do quadro de tutores (BANCO DO BRASIL, 2005).

Mas o desenvolvimento da proposta pedagógica dos cursos – digamos assim –, não foi elaborado sem o crivo do Banco e sem a mediação da SEED/MEC. Segundo Pimentel (Entrevista 4, 2013), havia um direcionamento para que se atendessem às

demandas dos funcionários do BB. Para isto, o BB criou um grupo interno dentro da universidade corporativa que acompanhava par a par o desenvolvimento deste curso. Não houve só o financiamento. Eles acompanharam todos os currículos e as implantações.

Além disto, sete mil vagas no total das dez mil ofertadas foram asseguradas para os funcionários do Banco do Brasil. Segundo Pimentel (Entrevista 4, 2013), eles queriam, inicialmente, que 100% das vagas fossem reservadas para os seus funcionários. Todavia, o fato de a União lançar um certame com reserva de vagas motivou ações do Ministério Público (MP) em diferentes estados da Federação. Questionava-se, partir da reserva de vagas, o princípio de acesso universal ao ensino superior público garantido pela Constituição Federal.

Em vista dos argumentos utilizados no documento que transcreve a audiência realizada na Procuradoria Federal de Goiás, e no documento encaminhado pela SEED/MEC à subprocuradora-geral da República, sintetizo abaixo alguns importantes elementos.

Após historiar todo o processo que resultou na seleção realizada no primeiro semestre de 2006, o Secretário Ronaldo Mota afirmou que, quando o Sistema Universidade Aberta fosse definitivamente implantado em 2007, todas as vagas seriam ocupadas por meio de processos seletivos abertos ao público em geral; afirma ainda que o projeto-piloto seria ofertado uma única vez, dentro do espírito de autêntico projeto-piloto. Transcrevemos a assertiva que explica o significado de “espírito autêntico de projeto-piloto”: “[...] propiciar a necessária experiência para podermos, de forma eficiente, dominar a logística envolvida em escala nacional, a partir de 2007, para o projeto abrangente da UAB” (MEC, 2006, p. 2, mimeo).

Explicita ainda o Secretário que o processo seletivo ficou a cargo de cada universidade, ressaltando a prerrogativa da autonomia constitucional das IFES; todavia, enfatiza que, quanto às Universidades Federais que optaram por processos seletivos assegurando percentuais de vagas majoritários para os servidores do Banco, a SEED/MEC se propunha a negociar, junto a essas instituições, correções para garantir a lisura do processo. Por outro lado, antecipou a possibilidade de formação de novas turmas dentro do projeto-piloto tendo em vista cumprir os acordos estabelecidos.

Diz-nos ainda que o apoio financeiro, no caso específico do projeto-piloto, viria do Banco do Brasil e que a União, por parte do MEC, propiciaria o apoio quanto à

renovação da regulamentação sobre a EAD¹⁵², garantia para o desenvolvimento de bolsas de pesquisa e apoio financeiro para o desenvolvimento do Sistema UAB; além disso, reitera que seriam abertas vagas para docentes nas IFES, das quais uma parcela foi distribuída para o projeto UAB (MEC, 2006a, 2006b, mimeo).

Tendo em vista os questionamentos por parte do Ministério Público, foi realizada uma reunião¹⁵³ na sede da ANDIFES¹⁵⁴, em Brasília, com a presença de reitores e representantes das Universidades Federais, representantes da SEED/MEC e representantes do Banco do Brasil. A pauta da reunião foram as diretrizes para o processo seletivo e a necessidade de se estabelecer parâmetros e critérios para a distribuição de vagas para o processo seletivo.

Este esforço visava fortalecer a defesa, pelas IFES, do modelo do projeto-piloto junto ao MP. Nesta reunião, foi deliberado o seguinte: a) em seus respectivos editais, as universidades participantes do piloto deveriam considerar como proporção de vagas a seguinte distribuição: 70% para demanda interna (DI) do banco e 30% para a demanda social (DS) geral; b) os editais seriam submetidos à análise do setor jurídico e deveriam adotar as justificativas abaixo para a adoção da proporção (70%-30%). Citamos a letra do documento:

- I. Tratar-se de projeto-piloto experimental de educação a distância, nos termos do artigo 80 da LDB;
- II. Tratar-se de projeto de educação a distância com custos de implantação e manutenção consideráveis, os quais justificam a parceria dos bancos estatais;
- III. Tratar-se de projetos de interiorização e capilarização da oferta de educação superior de qualidade, em atendimento à demanda nacional;
- IV. Tratar-se de turma unificada nacionalmente;

¹⁵² O Estado regulamenta, em pouco tempo, uma série de normatizações que darão sustentáculo à Universidade aberta brasileira. Ainda na gestão de Tarso Genro é aprovada a Lei 11.107, de abril de 2005, que dispõe sobre as regras gerais para a União, o Estado e o Município contratarem consórcios públicos para a realização de objetivos comuns. Além disso, o Decreto 5.622, de 20 de dezembro de 2005, é aprovado. Recordamos que este instrumento começou a ser estudado em 2002, foi retomado na gestão de Cristovam Buarque e de Tarso Genro e, finalmente, não sem conflitos, conforme mostramos, foi instituído. Este decreto é considerado o decreto mãe da educação a distância, pois revê toda a regulamentação do artigo 80 da LDB existente, e em seu primeiro parágrafo define a educação a distância, nestes termos: Art 1º. “Para fins deste Decreto, caracteriza a educação a distância como modalidade educacional na qual a mediação didático-pedagógica nos processos ensino-aprendizagem ocorre com a utilização de tecnologias de informação e comunicação, com estudantes e professores desenvolvendo atividades educativas em lugares ou tempos diversos” (DECRETO, 5.622, 20 dez. 2005, p. 1). Outra Lei referenciada pelo Secretário foi a de Nº. 11.273, de 6 de fevereiro de 2006. Esta é conhecida como a Lei de Bolsas, pois ela autoriza a concessão de bolsas de estudo e de pesquisa a participantes de programas de formação inicial e continuada de professores para a educação básica.

¹⁵³ Uma das deliberações da reunião foi que as Universidades Estaduais deveriam receber a correspondência distribuída em reunião a fim de atingir todos os participantes do projeto.

¹⁵⁴ No dia 8 de março de 2006.

V. Gratuidade e relevância social do Curso. (MEC, 2006, p. 2, mimeo).

No ponto de vista do Banco, o programa seguiu o seu curso normal, pois “[...] tais conflitos não diziam respeito ao banco” e sim ao MEC que assumiu o compromisso em não repetir o modelo de seleção, na forma em que foi lançado. Sendo assim, como nesta primeira experiência, não conseguiram incluir alguns estados no projeto, tais como: Rio de Janeiro, Rondônia, Amazonas, Roraima e outras regiões longínquas, o Banco manteve negociações com as Universidades para oferecer novas vagas ao BB até o final de 2006 (BANCO DO BRASIL, 2006, mimeo).

No trecho abaixo transcrevo um exemplo de carta-convite encaminhada pelo Banco do Brasil ao Reitor da Universidade do Estado da Bahia, em maio de 2006:

[...] o Banco do Brasil já firmou convênio com diversas Universidades Estaduais e Federais no país para viabilização desse projeto. O projeto experimental é o curso de graduação a distância. Nesse sentido, a exemplo do que já ocorre no Estado da Bahia, solicitamos apoio dessa Universidade no sentido de atender aos alunos do BB do estado de Sergipe, por meio da abertura de polos presenciais dessa universidade naquele estado. (BANCO DO BRASIL, 2006, mimeo)¹⁵⁵.

De acordo com documentos internos do Banco do Brasil, a Região Norte era a mais necessitada e neste primeiro momento da oferta não foi contemplada porque nessa região, as universidades enfrentam vários problemas de logística para aplicação do programa. Isto sem contar que existem universidades em que o curso de graduação em Administração não existe. A ideia do Banco foi apoiar estas universidades com aportes financeiros, na forma de doação na proporção de R\$ 2.000, 00 (dois mil reais) por aluno/ano independentemente da quantidade de funcionários do BB aprovados. O Banco tinha como expectativa que 50% das vagas ofertadas fossem preenchidas pelos funcionários do BB obedecendo ao critério do acesso universal ao ensino superior público. Observamos que este valor oferecido pelo banco é somente válido para a Região Norte, com exceção do estado do Pará. Para este estado e os demais conveniados, o valor do repasse continua sendo R\$ 1.800,00 por aluno/ano.

¹⁵⁵ O Decreto 5.622 de dezembro de 2005 previu, em seu artigo 26, a possibilidade da oferta de vagas de uma instituição em outros estados mediante a formação de consórcios, parcerias, acordos ou outros instrumentos similares (DECRETO 5622, 20 dez. 2005).

Importa destacar que para o banco estes valores continuavam sendo menores do que o valor da bolsa oferecida internamente para os seus funcionários estudarem. Vejamos a letra do documento: “[...] o apoio financeiro que o banco irá repassar às instituições de ensino, entre R\$ 1.800, 00 (mil e oitocentos reais) e R\$ 2.000, 00 (dois mil reais), por aluno/ano pelo período de quatro anos e meio, é bem inferior ao limite de R\$ 3.000, 00, ano, do programa de bolsa que hoje é oferecido aos funcionários” (BANCO DO BRASIL, 2006, mimeo, p. 4).

No ponto de vista do banco, o oferecimento das bolsas não solucionou o problema da oferta de cursos de graduação com qualidade nas cidades do interior. Então, este projeto-piloto, ao levar cursos de alto nível ofertados pelas Universidades Federais e Estaduais, estaria contribuindo para o desenvolvimento das comunidades e reforçando a atuação do Banco nesta caminhada (BANCO DO BRASIL, 2006, mimeo).

Podemos inferir que, além da viabilização do curso de administração por meio das instituições federais e estaduais que era de interesse do Banco, havia também o benefício do investimento, pois no Sistema UAB, o custo aluno/ano era um pouco mais da metade do valor pago pelo banco, na bolsa capacitação de seus funcionários. Por meio do Sistema UAB, o banco capacitava sua mão de obra, no curso de seu interesse e ainda intervia na definição do desenho do curso para atender aos seus objetivos.

[...] Dessa empreitada, mais uma vez, o Banco do Brasil faz história e se lança como pioneiro responsável pela implantação da Universidade Aberta no Brasil. Nesse contexto, ao tempo em que se projeta ainda mais a sua imagem, viabiliza a participação de um grande segmento de funcionários até então excluídos ao ensino de terceiro grau, assim como, encontra alternativa de financiamento muito mais econômica para a formação universitária de seus quadros, indispensável para fazer frente à concorrência que tem muito mais flexibilidade na contratação de funcionários altamente qualificados e com formação universitária concluída. (BANCO DO BRASIL, 2006, p. 6, mimeo).

O fragmento acima é bastante claro e comprova que a implantação do Sistema Universidade Aberta do Brasil foi feito com o financiamento do Banco do Brasil. O Projeto-Piloto, portanto, tem uma dimensão muito maior do que as explicitadas, de forma breve, nos documentos oficiais elaborados para a publicação.

Simultaneamente a todos esses percursos tensionados, o Projeto- Piloto teve sua aula inaugural, no dia 30 de junho de 2006 cumprindo, com atraso de alguns dias, o tempo previsto no planejamento inicial. A aula inaugural, transmitida via teleconferência para todas as universidades participantes do projeto, contou com a presença do Ministro da Educação Fernando Haddad, do Secretário de Educação a Distância Ronaldo Mota, do

Diretor de Políticas Públicas de EAD, Hélio Chaves e do Vice-Presidente de Gestão de Pessoas do Banco do Brasil, Luis Oswaldo Sant' Iago Moreira de Souza. A Fala do Ministro Fernando Haddad resume uma das bases do projeto Universidade Aberta do Brasil: “[...] trata-se de um grande empreendimento, que visa atender cerca de 10.000 alunos que estão tendo acesso pela primeira vez a um curso superior” (HADDAD 2006, apud, MIRANDA s/d, p.).

4.2.4.3 Os Editais de Seleção Nº 01/2005 Nº 01/2006 – SEED/MEC

Este *grande empreendimento* do Estado que se estruturou pelas mãos do banco seguiu com suas ações. No dia 20 de dezembro de 2005¹⁵⁶, foi lançado o edital público para a seleção de polos presenciais e de cursos superiores de Instituições Federais de Ensino na modalidade a distância. Vejamos a letra do objetivo do edital:

Fomentar o Sistema Universidade Aberta do Brasil – UAB, que será resultante da articulação e integração experimental de instituições de ensino superior, Municípios e Estados, nos termos do artigo 81 da Lei de Diretrizes e Bases da Educação, visando à democratização, expansão e interiorização da oferta de ensino superior público e gratuito no país, bem como ao desenvolvimento de projetos de pesquisa e de metodologias inovadoras, preferencialmente para área de formação de professores da educação básica (DOU, 20 dez. 2005).

O longo edital, após apresentar o objetivo e o seu objeto, define as terminologias utilizadas ao longo do documento. Interessa-nos transcrever a definição do Sistema Universidade Aberta do Brasil:

Denominação representativa genérica para a rede nacional experimental voltada para a pesquisa e novas metodologias de ensino para a educação superior (compreendendo formação inicial e continuada) que será formada pelo conjunto de instituições federais de ensino proponentes de cursos superiores a distância a serem ofertados na modalidade a distância [...]. É uma iniciativa do Ministério da Educação, com o intuito de criar as bases para uma Universidade Aberta e a Distância no país, assim entendida como a articulação entre as

¹⁵⁶ O edital nº. 1, de 16 de dezembro de 2005, Chamada Pública para seleção de polos municipais de apoio presencial e de cursos superiores de instituições federais de ensino superior na modalidade de educação a distância para o Sistema UAB, foi publicado no *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 20 dez. 2005. Seção 3, pp. 39, 40 e 41.

instituições federais de ensino, o Distrito Federal, os Estados e os Municípios, bem como demais interessados e envolvidos, e que atuará preferencialmente na área de formação inicial e continuada de professores da educação básica. (DOU, 20 dez. 2005).

No entendimento do próprio Ministério, a Universidade Aberta do Brasil é uma denominação genérica para a integração em rede das instituições federais¹⁵⁷, dos estados e dos municípios que, unidos por meio de termos de celebração de convênios, têm as suas atribuições especificidades.

No Edital 001/2005 são apresentados os processos necessários para a formalização dos projetos. Isto implica o aceno financeiro do MEC para as instituições que tiverem seus cursos selecionados para serem ofertados nos polos presenciais. O Edital ainda reitera que o MEC não oferecerá apoio financeiro para despesas de infraestrutura ou aquisição de equipamentos. Estas atribuições, segundo a lógica do Sistema, são dos estados e dos municípios. Desejava-se, inclusive, que muitos desses polos já tivessem infraestrutura adequada, pois em resposta de Mota (2006), a Subprocuradora Geral, um dos objetivos da parceria com Banco era a criação de uma rede de infraestrutura adequada para os cursos a distância. Todavia, segundo Neves (apud MEDEIROS, 2012), 80% dos polos que apresentaram propostas não estavam adequados, considerando os critérios dos editais, mas de todo modo tiveram suas propostas aprovadas.

Os recursos para o financiamento do projeto por parte da SEED/MEC (designada como cedente) são do programa 1073 – Universidade do Século XXI, na ação 6328 Universidade Aberta e a distância e a mesma rubrica de financiamento do Pró-licenciatura I e II aprovada na gestão do Ministro Cristovam Buarque.

Segundo ainda o Edital e conforme as palavras de Mota (et al., 2006), todas as propostas encaminhadas ao MEC foram analisadas e selecionadas por uma Comissão de especialistas tendo por critérios, quanto à proposta dos cursos: a consistência do projeto, a relevância do curso proposto, competência, experiência acadêmica etc.; e quanto à proposta dos polos: a infraestrutura tecnológica com conexão internet de banda larga, biblioteca, salas de tutoria etc. Isto tudo obedecendo ao seguinte cronograma de implantação:

¹⁵⁷ Especialmente neste edital, pois a partir do segundo edital lançado em 2006 abriu-se também para as Universidades Estaduais e Institutos Federais.

Quadro 24: Cronograma de implementação do Sistema UAB – Oferta nacional.

Mês/Ano	Ação
21/12/05 a 13/04/06	Recebimento das propostas.
17/04 a 30/06/06	Análise das propostas.
03/06 a 07/07/06	Divulgação dos resultados.
10/07 a 31/08/06	Formalização dos convênios aprovados.
09/2006 a 02/07	Adequação dos polos, preparação dos tutores, preparação dos materiais etc.
03/2007	Início dos cursos superiores.

Organização: Da Autora, com base em Mota; Filho; Cassiano (2006, s/p).

As referidas Comissões foram designadas pela Portaria No. 1.097, de 30 de maio de 2006, da seguinte maneira: I) Comissão de Seleção¹⁵⁸; II) Comissão de Apoio¹⁵⁹; III) Comissão Assessora¹⁶⁰; IV) Comissão de Colaboradores¹⁶¹; V) Comitê de Acompanhamento¹⁶².

Os recursos para pagar esses especialistas foram adquiridos com o Banco do Brasil, por meio de um Termo de Convênio tomando por base o acordo de Cooperação Técnica de outubro de 2005. Nos termos do Convênio, são atribuições do Banco, mediante acordo formalizado, arcar com os custos iniciais de pagamento *pró-labore* aos membros da Comissão para analisar as propostas recebidas pelo MEC, em virtude do Edital 001/2005 (BANCO DO BRASIL, 2006, mimeo).

¹⁵⁸ Os seguintes participantes integraram a Comissão de Seleção: 1. Maria Medianeira Padoin (presidente); 2. Celso José da Costa (relator); 3. Ednilson Aparecido Guioti; 4. Elisa Tomoe Moriya Schlunzen; 5. Heloisa Helena Gonçalves da Costa; 6. Matheus Francisco Saldanha Filho; 7. Nara Maria Pimentel; 8. Romero Tavares da Silva; 9. João Carlos Teatini de Souza Clímaco; 10. Lígia Mota Reis. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 31 maio, 2006. Seção 2, p. 12.

¹⁵⁹ A Comissão de Apoio foi constituída pelos seguintes participantes: 1. Maria José Pereira Caldas; 2. Ana Karoline dos Santos Leite; 3. Diogenes Walter Oliveira; 4. Fernanda Ziegler Beviláquia; 5. Marinei Rivero Martins; 6. Maria da Guia Vieira; 7. Maria do Socorro Lopes de Lima; 8. Olavo Machado; 9. Tatiane Michelin; 10. Welinton Baxto da Silva; 11. José Batista de Melo Filho. Estes representantes são da SEED/MEC e da SESU/MEC. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 31 maio 2006. Seção 2, p. 12.

¹⁶⁰ A Comissão Assessora é composta pelos seguintes representantes: 1. Cláudia Pereira Dutra (SEESP); 2. Niuza Vieira Corrêa (CAPES); 3. Hélio Chaves Filho (SEED); 4. Rubens de Oliveira Martins (SESu); 5. Cláudia Maffini Griboski (SEESP); 6. Espartaco Madureira Coelho (SEED); 7. Maria Sueli Carvalho Berto (SEED); 8. Webster Spiguel Cassiano (SEED); 9. Carmem Moreira de Castro Neves (SEED). *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 31 maio 2006. Seção 2, 31 maio 2006, p. 12.

¹⁶¹ Composta pelos seguintes especialistas em educação superior: 1. Antônio Augusto dos Santos Soares; 2. Carlos Eduardo Bielschowsky; 3. Carmem Silvia Rodrigues Maia; 4. Dalva José Reinert; 5. Manuel Marcos Maciel Formiga; 6. Paulo Speller; 7. Roberto Cláudio Frota Bezerra. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 31 maio 2006. Seção 2, p. 12.

¹⁶² O Comitê de Acompanhamento foi definido posteriormente em ato próprio, no decorrer do processo de implementação dos polos de apoio presencial do Sistema UAB.

Inicialmente, a proposta da SEED/MEC era contratar 10 especialistas, mas em função da demanda de trabalho este número dobrou para 20 e foi assinado um termo aditivo ao convênio alterando a redação da cláusula que previa o contrato de 10 especialistas. A SEED se comprometia a ressarcir os valores pagos à comissão, pelo Banco do Brasil, via repasse às IFES participantes do projeto-piloto para o curso de Administração. Outro ponto do acordo é que, dentre os 20 especialistas, o banco poderia indicar um participante (BANCO DO BRASIL, 2006).

Desta forma, a SEED/MEC elaborou um plano de trabalho para a Comissão de Seleção dos projetos, cujo propósito era atender à demanda de trabalho existente junto à Coordenadoria da Universidade Aberta – UAB. A Comissão tinha como atribuições descritas no Plano: avaliar e selecionar os projetos apresentados, tabular os dados coletados e formar banco de dados, produzir relatório final e publicar um livro considerando o relatório final (MEC, 2006, mimeo). Isto no prazo de vigência do contrato, que foi de quatro meses, podendo ser prorrogado por mais quatro.

Isto revela que, embora o Banco não estivesse arcando financeiramente com este edital *abrangente* do Sistema UAB, ocorreram negociações entre as partes e estas negociações se estenderam durante o ano de 2007.

O Convênio entre o Banco do Brasil e o MEC para a contratação de especialistas foi renovado, em junho de 2007, por mais três meses. Neste novo Convênio, o Banco do Brasil desembolsou a quantia de R\$ 234.000,00. Os valores, segundo nota técnica do Banco, seriam ressarcidos ao banco na ocasião dos repasses que o BB faz às universidades (BANCO DO BRASIL, 2007).

De acordo com o cronograma geral de implantação do Sistema, a Comissão teve dois meses e alguns dias para executar as ações propostas e induzidas. A emergência e a pressa são características indelévels deste processo. Segundo Pimentel (Entrevista 4, 2013) “[...] o processo de aceleração foi tamanho que em tudo havia metas, cronogramas. Quantos polos inscritos? Quantas Universidades inscritas? Tudo era acelerado e nós entramos nesta lógica. Tanto é que em nossas apresentações institucionais começávamos abrindo o mapa do Brasil e mostrando em quantas regiões brasileiras já estávamos”.

Outro aspecto deste edital é o direcionamento para a formação de professores da educação básica. De acordo com Pimentel (Entrevista 4, 2013), este ponto demonstra uma inflexão no processo inicial, de forma que o MEC começa a assumir o financiamento e privilegiar a formação de professores da educação básica. Mas esta inflexão não foi aleatória, isto foi previsto e já estava no horizonte dos grupos que estavam direcionando

a política e confluía também com os Programas em andamento, instituídos pela SEB em parceria com a SEED.

Segundo Mota (et al., 2006), a adesão das instituições ocorreu de forma voluntária, o que permitiria atender todo o território nacional, com a interiorização do curso superior e a ampliação das vagas ofertadas na educação superior. Ou seja, atingem-se duas situações problemáticas de uma única vez. De um lado, ampliam-se as vagas na educação superior; e de outro, ataca a certificação dos professores. De um lado, cumprem-se as metas do PNE; e de outro, as metas da LDB.

Só que o Secretário não revelou neste texto que a adesão não foi tão voluntária assim. O governo acenou com recursos, investiu na infraestrutura física e humana e ainda abriu concurso tanto para técnico quanto para professor. Como sinaliza Pimentel (Entrevista 4, 2013), as instituições federais vinham de um período de muita fragilidade: “A Universidade vinha sendo sucateada há muito tempo. Qualquer aceno de financiamento e de vaga era bem-vindo. Estávamos sem concurso público há anos, sem qualquer tipo de investimento. A Universidade estava à míngua. A UAB entrou em um momento de extrema fragilidade interna”.

A divulgação dos resultados preliminares de Polos de Apoio Presencial e de cursos superiores de instituições federais de ensino e centros federais de educação tecnológica foi em 30 de junho de 2006. Segundo Costa (2007), no final deste processo foram selecionados 292 polos de apoio presencial oriundos de 49 Universidades Federais, sendo 39 federais e 10 Institutos Federais de Educação Tecnológica – IFETs¹⁶³. A expectativa do governo era de que, até o final de 2007, parte dos cursos e dos polos desse primeiro edital já estivessem implementados, “[...] totalizando então 45.000 vagas no ensino superior público a distância” (COSTA, 2007, p. 15). Mas, no primeiro semestre de 2007, parte deste *empreendimento* já havia começado.

No final do primeiro mandato do governo Lula, no auge dos ajustes burocráticos para a implantação do Edital 001/2005, foi divulgado o segundo Edital¹⁶⁴ para ampliação do Sistema UAB, incluindo nesta seleção as Universidades Estaduais e Municipais. A estrutura da Chamada manteve-se semelhante ao Edital 1, apresentando como diferenças, para além da inclusão das universidades estaduais, o objetivo do Edital, que neste caso visou “*ampliar o Sistema Universidade Aberta do Brasil – instituído pelo Decreto 5.800 de 2006, preferencialmente para a formação inicial e continuada de professores da*

¹⁶³ Antigo CEFET.

¹⁶⁴ *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 18 out. 2006. Seção 3, p. 24. Chamado de Edital nº. 1/2006.

educação básica. Neste edital, que visa ampliar o Sistema UAB, este deixa de ser classificado como *experimental*” (Grifos nossos).

A divulgação dos resultados foi prevista para o final de 2007; portanto, já no segundo mandato do Presidente Lula. Mas a intenção inicial do governo era atingir 500 polos com esta Chamada e ofertar 95.000 novas matrículas (COSTA, 2007).

4.2.4.4 A institucionalização oficial do Sistema Universidade Aberta do Brasil: o Decreto 5800 de 2006

Dias antes da divulgação dos resultados do Edital 001/2005, foi publicado mais um Decreto. Este, de número 5.800 de 2006, que dispõe sobre o Sistema Universidade Aberta do Brasil. Um Decreto de apenas oito artigos que trata em linhas gerais sobre o objeto e os objetivos que motivaram a criação da norma regulatória. Além disso, apresenta as finalidades do objeto e a forma como isto ocorrerá. Especifica as despesas com o financiamento e os seus responsáveis, além de consignar a atribuição do MEC.

Todavia, logo na introdução do Decreto, são mencionados, por ordem de importância, os marcos regulatórios anteriores que deram sustentação a este. A primeira referência remete para os artigos 80¹⁶⁵ e 81¹⁶⁶ da LDB; a segunda referência é a Lei 10.172, que instituiu o Plano Nacional de Educação. O Plano previa diretrizes e metas para o fomento da educação a distância, além de propor a criação do projeto Universidade Aberta do Brasil. A Lei 11.273, de 2006,¹⁶⁷ é a terceira referência. Esta, ao permitir a concessão de bolsas aos participantes de programas de formação inicial e continuada de professores da educação básica, instituiu a lógica das bolsas nos cursos a distância. Por fim, é mencionado o Decreto 5.622, de 2005, que regulamenta o Artigo 80 da LDB e revoga o Decreto 2.494/1998.

Importa enfatizar, todavia, conforme trabalhamos ao longo dessa tese, que até a institucionalização do Decreto 5.800 de 2006 aconteceu todo um percurso histórico de descontinuidades e continuidades, cujo tensionamento central foi pautado entre os

¹⁶⁵ Artigo 80: “o poder público incentivará o desenvolvimento e a veiculação de programas de ensino a distância, em todos os níveis e modalidade de ensino, e de educação continuada” (Lei 9394/1996, 2006, p. 42).

¹⁶⁶ Artigo 81: “É permitida a organização de cursos ou instituições de ensino experimentais, desde que obedecidas as disposições desta Lei” (Lei 9394/1996, 2006 p. 42).

¹⁶⁷ Autoriza a concessão de bolsas de estudo e de pesquisa a participantes de programas de formação inicial e continuada de professores para a educação básica.

interesses do poder público e os interesses dos grupos privados. Soma-se nesse meio, ainda, os interesses dos Organismos Internacionais. O percurso tensionado da ideia à institucionalização do sistema Universidade Aberta do Brasil evidencia múltiplas determinações; todavia, a principal dela já estava inscrita desde a década de 1970, conforme vimos.

Para melhor visualização, apresentamos o quadro abaixo com os principais elementos que dão moldura ao Decreto n. 5.800, de 2006.

Quadro 25: Conteúdo do Decreto 5.800 de 2006.

Objeto	Instituir o Sistema Universidade Aberta do Brasil
Finalidade	Expandir e interiorizar a oferta de cursos e programas de educação superior no país.
Objetivos	I - Oferecer, prioritariamente, cursos de licenciatura e de formação inicial e continuada de professores da educação básica; II - oferecer cursos superiores para capacitação de dirigentes, gestores e trabalhadores em educação básica dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios; III- oferecer cursos superiores nas diferentes áreas do conhecimento; IV- ampliar o acesso à educação superior pública; V - reduzir as desigualdades de oferta de ensino superior entre as diferentes regiões do País; VI- estabelecer amplo sistema nacional de educação superior a distância; e VII – fomentar o desenvolvimento institucional para a modalidade de educação a distância, bem como a pesquisa em metodologias inovadoras de ensino superior apoiadas em tecnologias de informação e comunicação.
A forma para alcançar os objetivos e atingir as finalidades	Em regime de colaboração da União com os demais entes federados.
Motivação para a colaboração entre os entes federados	Oferta de cursos e programas de educação superior a distância por <i>instituições públicas</i> de ensino superior, em articulação com polos de apoio presencial (grifos nossos).
O instrumento legal para a União formalizar a colaboração entre os entes federados	Acordos de cooperação técnica ou convênio com os entes interessados em manter polos de apoio presencial no Sistema UAB.

Conceito de polo	Unidade operacional para o desenvolvimento descentralizado de atividades pedagógicas e administrativas relativas aos cursos e programas ofertados a distância pelas instituições públicas de ensino superior.
Como as instituições públicas e os polos de apoio presencial ingressarão no Sistema UAB	Por meio de Edital publicado pelo MEC.
Responsável pelas despesas do Sistema UAB	O MEC e o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE).
Atribuições do MEC	Coordenar a implantação, o acompanhamento, a supervisão e a avaliação dos cursos do Sistema UAB.

Fonte: Decreto 5800 de 2006. Organização: Da Autora.

O Decreto 5800 de 2006 formalizou o conjunto de ações que vinham sendo desencadeadas pelo Estado, em torno do Sistema Universidade Aberta do Brasil.

4.3 A Universidade Aberta do Brasil como sistema implementado no primeiro governo de Luís Inácio Lula da Silva

A implantação do Sistema Universidade Aberta do Brasil ocorreu no primeiro governo Lula (2003-2006). Observamos, todavia, pela análise das fontes pesquisadas que este Sistema foi instituído devido a um conjunto de determinações historicamente situadas. A primeira, não por ordem de importância, mas que, em certo sentido, explica a noção de sistema, está relacionada com as inflexões sofridas em torno da ideia de se criar uma Universidade Aberta autônoma. O Sistema¹⁶⁸ aqui, como vimos, funciona como o articulador entre as instituições de ensino superior públicas¹⁶⁹ e os Estados e Municípios. Notamos, ainda, que a justificativa para a adoção do sistema está relacionada, entre outros aspectos, à adoção de modelos de flexíveis de gestão, permitindo, ao mesmo tempo, a expansão em grande escala de cursos superiores a distância, a racionalidade orçamentária e a inclusão no Sistema das experiências públicas consorciadas disparadas pelas iniciativas do Estado. Identificamos, por outro lado que, no miolo do sistema, desde o seu

¹⁶⁸ A partir de 2007, a Diretoria de Educação a Distância da Capes é a responsável pelo fomento do Sistema, o que envolve: produção e acompanhamento dos materiais didáticos, capacitação dos profissionais envolvidos, acompanhamento dos polos presenciais dentro outros. Disponível em: http://www.uab.capes.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=15:fomento&catid=9:cur sos&Itemid=28. Acesso em: 22 out. 2013.

¹⁶⁹ As instituições de ensino superior podem propor cursos de forma individualizada ou coletivamente organizada por meio de consórcio público, regulamentado por meio da Lei 11.107, de 6 de abril de 2005. A mencionada Lei dispõe sobre as normas gerais de contratação de consórcios públicos para a realização de objetivos comuns (BRASIL, 2005).

nascedouro, estava materializado o alijamento do sistema ao chamado “núcleo estratégico”, composto por Universidades em que se conjugam o tripé ensino, pesquisa e extensão. Em outras palavras, o Sistema UAB é uma das expressões da diversificação das instituições de ensino superior propostas pelos organismos internacionais e incorporadas no arsenal legislativo brasileira, na década de 1990, conforme vimos.

Os giros apressados e rearranjos que se destacam, nesse período, podem ser percebidos da figura jurídica que iria gerir e financiar o Sistema Universidade Aberta do Brasil. Nas palavras de Pimentel (Entrevista 4, 2013), “[...] o Sistema que está aí é fechado e atrelado a um Parâmetro de Fomento¹⁷⁰ que exerce forte influência no projeto pedagógico das instituições. Ele não foi criado para ser uma instituição, foi criado sim, para ser este modelo que estamos vendo [...]”.

Na proposta para a área da educação do PT, “Uma Escola do Tamanho do Brasil”, o que está consignado é a proposta da implantação de uma Rede Universitária para a oferta de educação superior a distância. Ou seja, a urgência de se alcançar as metas desenhadas no PNE, a curto prazo, tinha um modelo. E isto, no percurso da implantação, não foi alterado. Inicialmente, tudo levou a crer que o número de vagas na educação superior seria dobrado por meio da UniRede. Posteriormente, Cristovam Buarque encaminhou o projeto da criação do Instituto Darcy Ribeiro que, segundo vimos, objetivava transformar a SEED/MEC numa Autarquia Federal como forma a responder com rapidez aos indicadores negativos da educação. Todavia, as negociações políticas, para a definição de quem faria esta coordenação geral, neste momento, não avançaram. Por outro lado, havia uma clareza: a expansão da educação superior a distância não se daria por meio de uma Universidade Aberta autônoma. Esta ideia, conforme evidenciamos, já estava posta, desde a década de 1990. O governo Lula articulou-se no sentido de colocar em prática uma rede de educação superior a distância coordenado pela União.

Tal fato começou a se materializar nos editais do Pró-licenciatura I e II. A intenção revelada por Franco (2006), do Pró-licenciatura I, foi claramente propagar a educação a distância como modalidade estratégica para a formação de professores em serviço.

A urgência para se alcançar os resultados projetados descartou a participação efetiva da comunidade acadêmica nas discussões da expansão da educação superior a

¹⁷⁰ O atual Parâmetro de Fomento, por exemplo, regula entre outros aspectos, o total de viagens aos polos presenciais garantidas tanto para a gestão da EaD; quanto para os tutores. Regula ainda, o tamanho da equipe de apoio acadêmico e suas respectivas remunerações (CAPES/DED. Parâmetros de Fomento, 2012, mimeo).

distância, pois o discurso oficial não se cansou de afirmar que a comunidade acadêmica é resistente e tem muito preconceito com a educação a distância e com a Universidade Aberta; todavia, esta interlocução foi feita com as empresas públicas e foi justamente neste espaço que o projeto Universidade Aberta foi gestado.

A aliança empresa-estado foi a base para que o Sistema Universidade Aberta se consolidasse. O governo tinha pressa, os arautos da reforma do ensino superior já haviam projetado a expansão da educação superior a distância, além de ter consolidado a parceria público-privado por meio do Pro-Uni, de acordo com Leher (2010) Segenreich (2010).

A aliança com as empresas públicas, especialmente com o Banco do Brasil foi, em nosso ponto de vista, a primeira ação que viabilizou a implementação do Sistema Universidade Aberta do Brasil. O elo entre a empresa e o Estado atendia as exigências de formação para o mercado produtivo, anseio do Banco do Brasil e, por outro lado, atendia a urgência do Estado para criar as bases da expansão da educação superior a distância.

Ao situar temporalmente os eventos, recordamos que o curso-piloto de Administração a distância começou a ser desenvolvido formalmente a partir da assinatura do Termo de Cooperação Técnica, assinado em outubro de 2005, no Fórum das Estatais. Em 30 de junho de 2006 ocorreu a aula inaugural com a presença de seletas figuras públicas e do diretor do Banco do Brasil. Esclarecemos, portanto, em diálogo com Sagenreich (2009) que, quando o Decreto 5.800 de oito de junho de 2006 foi aprovado, o projeto-piloto da Universidade Aberta havia começado suas atividades com os alunos, dias antes.

Importa notar que quando as bases do projeto Universidade Aberta foram lançadas no Seminário Nacional da ABED até a aprovação do Decreto 5.800 de 2006, a intenção do Estado em relação ao financiamento e gestão do Sistema UAB foi se modificando. Inicialmente, havia uma intenção explícita de transformar o Sistema UAB numa organização social (OS)¹⁷¹. Segundo Leher (2007, p. 24), “[...] a organização social é uma instituição de direito privado constituída por particulares na forma de uma associação. É um instrumento jurídico administrativo pronto e acabado”. Fruto das reformas neoliberais operadas no Estado, a organização social expressa a forma assumida pelo setor público não estatal. Conforme vimos, a ênfase dessa figura jurídica é transferir para entidades de direito privado o que deveria ser de responsabilidade do Estado. E nessa transferência são incluídos todos os “serviços” não considerados típicos do Estado, como

¹⁷¹ Fernando Henrique Cardoso instituiu a Lei 9.637, de 15 de maio de 1998 que cria a figura da Organização Social, através da qual entes estatais são transformados em organizações públicas não estatais.

o ensino, a cultura e a pesquisa científica. O sistema UAB, portanto, foi concebido para ser gerenciado por entidades de direito privado e formalizado por meio de contratos de gestão para o fomento das parcerias.

Em seguida, no Fórum das estatais foi proposta a criação de uma Fundação privada com o objetivo de dar apoio à UAB em todas as suas ações (GTPE, 2007; CRUZ, 2007). No projeto apresentado no FEE, conforme vimos, havia um consenso em torno de que o sistema UAB deveria promover interação com empresas privadas, instituições de educação pública e privadas. Em seguida, mais precisamente em setembro de 2005, na apresentação feita no Seminário Nacional da ABED, foi apresentada a figura da AFUB. De todo modo, esses percursos revelam a intenção do Estado em terceirizar a gestão financeira do projeto Universidade Aberta de forma apressada e em atendimento tanto aos patrocinadores do projeto piloto; quanto aos seus próprios interesses. Mas devemos enfatizar que o projeto piloto foi firmado para atender prioritariamente às necessidades do seu patrocinador, tanto que o primeiro curso oferecido foi o de Administração e com exigências de contra partidas, deixando de lado o princípio da universalidade de acesso previsto na Carta Magna.

O Estado, no momento do projeto piloto seguiu a agenda da empresa. O Banco do Brasil tinha interesse em capacitar sua mão de obra, na área de seu interesse, pois difundia-se o entendimento de que o investimento em capital humano é mais rentável do que qualquer outro tipo de investimento em capital não humano, pois o objetivo do banco, conforme evidenciamos nas fontes, era aumentar a produtividade econômica dos seus servidores.

A parceria com o Estado oferecia a vantagem tanto em termos de custos quanto em termos de qualidade da formação dos seus funcionários, pois os mesmos seriam diplomados por Universidades públicas. É importante frisar que o Banco do Brasil é uma empresa pública, de direito privado regulada na forma de sociedade anônima. É composta por acionistas com a participação conjunta do capital e público e privado visando o lucro. Dessa forma, não pode investir dinheiro onde não tenha retorno para ela. E no caso do patrocínio ao projeto piloto do Sistema Universidade Aberta do Brasil, evidenciamos que foi a alternativa de financiamento mais econômica para a formação de seus quadros, no curso que interessava a empresa.

Os questionamentos ocorridos na justiça quando da execução do plano-piloto, de certa forma, reorientaram as ações do Estado. Vimos, por meio de documentação, que houve uma ampla reunião com os envolvidos no Projeto-Piloto para harmonizar e criar

parâmetros para os editais de seleção pública a fim de criar mecanismos de defesa junto ao MP. Apresentamos dados esclarecendo que até o financiamento exclusivo por parte do Banco do Brasil no projeto-piloto foi questionado pela Subprocuradoria da República. O MEC, na ocasião, defendeu-se alegando que sua contrapartida abrangia as regulamentações sobre a EAD, incluindo aí o desenvolvimento de bolsas de pesquisa para alavancar o Sistema UAB. Até esse momento não havia clareza da participação orçamentária direta do Estado.

Constatamos, nesta pesquisa, que a partir do Edital 001/2005, apesar do apoio financeiro do Banco do Brasil para pagar os Consultores envolvidos com o processo seletivo do primeiro certame aberto, a todas as instituições federais para a oferta de cursos a distância, o financiamento dos cursos foi feito pela rubrica do Ministério da Educação na ação 1073 – Universidade do Século XXI.

Quando o Decreto 5.800 de junho 2006 foi aprovado, o financiamento do Sistema UAB é consignado como sendo público e de responsabilidade do MEC e do Fundo Nacional de Desenvolvimento. Não podemos esquecer que para viabilizar o funcionamento deste *grande empreendimento* foi aprovada rapidamente a Lei de bolsas (Lei 11.273, de 6 de fevereiro de 2006). Os professores das universidades participantes do programa recebem bolsas para atuar na UAB e, desta forma, o valor recebido não compõe os recebimentos fixos dos envolvidos. Os demais atores também são remunerados via bolsa, institucionalizando a ausência de qualquer vínculo empregatício e a precarização do trabalho de todos os envolvidos na ponta deste sistema (ZUIN, 2006; SOLONILDO, 2011).

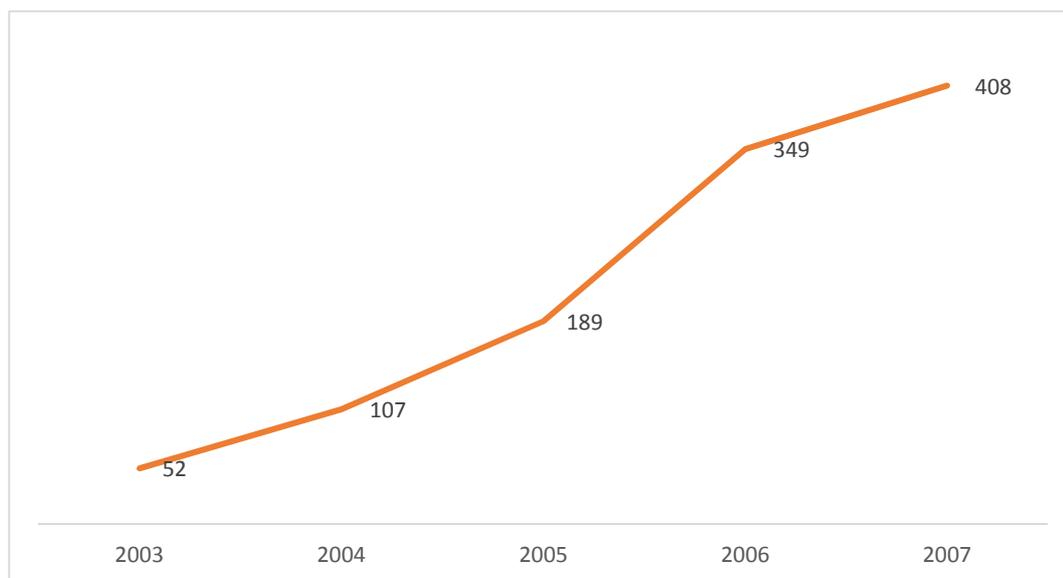
Nesta corrida para aprovar os marcos regulatórios, são aprovadas ainda a Lei 11.107, de abril de 2005, que dispõe sobre as regras para os entes federados firmarem Consórcios e o Decreto 5.625, de 2005, que regulamenta o Artigo 80 da LDB e cria as regras, entre outras, para o credenciamento das instituições que desejam ofertar graduação a distância. A partir deste marco, a oferta de educação a distância privada no país cresceu vertiginosamente.

A partir da evolução política destas ações, observamos tal como Dourado (2008), Giolo (2010) e Mancebo (2008) que a expansão da educação superior a distância vem ocorrendo com centralidade da esfera privada. Em nosso ponto de vista, devido aos constantes tensionamentos históricos vivenciados entre as classes diretamente envolvidas com a expansão da educação superior a distância, os meandros regulatórios foram sendo construídos, aos poucos, e de forma mínima para favorecer os grupos privados que, como

nos mostra Giolo (2010), montaram suas trincheiras em torno do assunto. Todavia, o autor se reporta à década de 1990, evidenciando a dianteira assumida pela ABED neste jogo de forças. Evidenciamos que desde a década de 1970 os grupos com interesses privados vêm montado trincheiras no Estado.

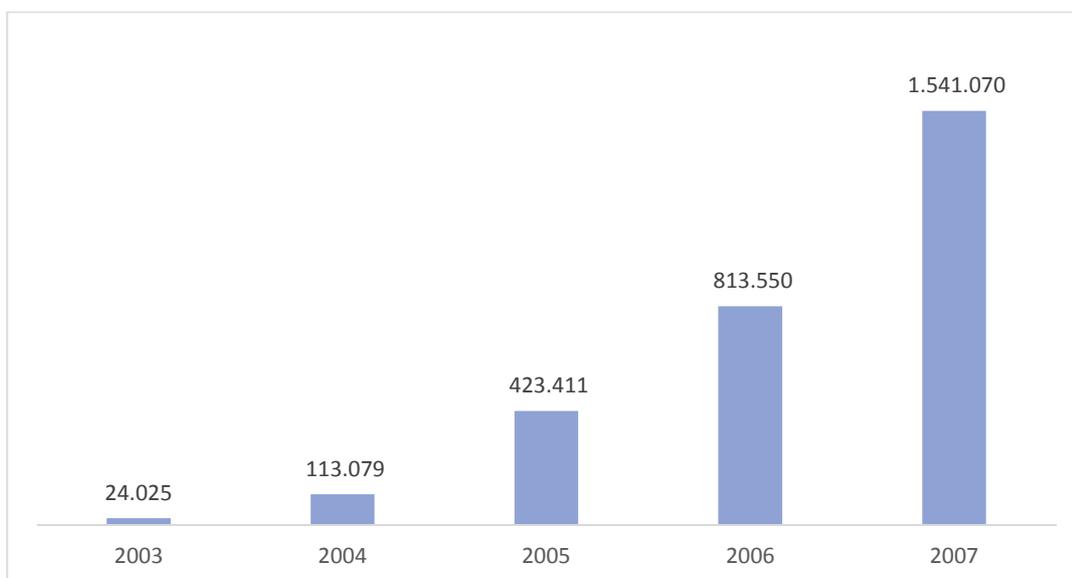
Verificamos, de acordo com gráfico abaixo que, a partir de 2004 até 2007, a oferta de cursos na modalidade a distância é quase triplicada.

Gráfico 4: Evolução dos cursos de graduação a distância (2003-2007).



Fonte: Sinopse Estatística dos Censos (2004; 2005; 2006 e 2007). Organização: Da Autora.

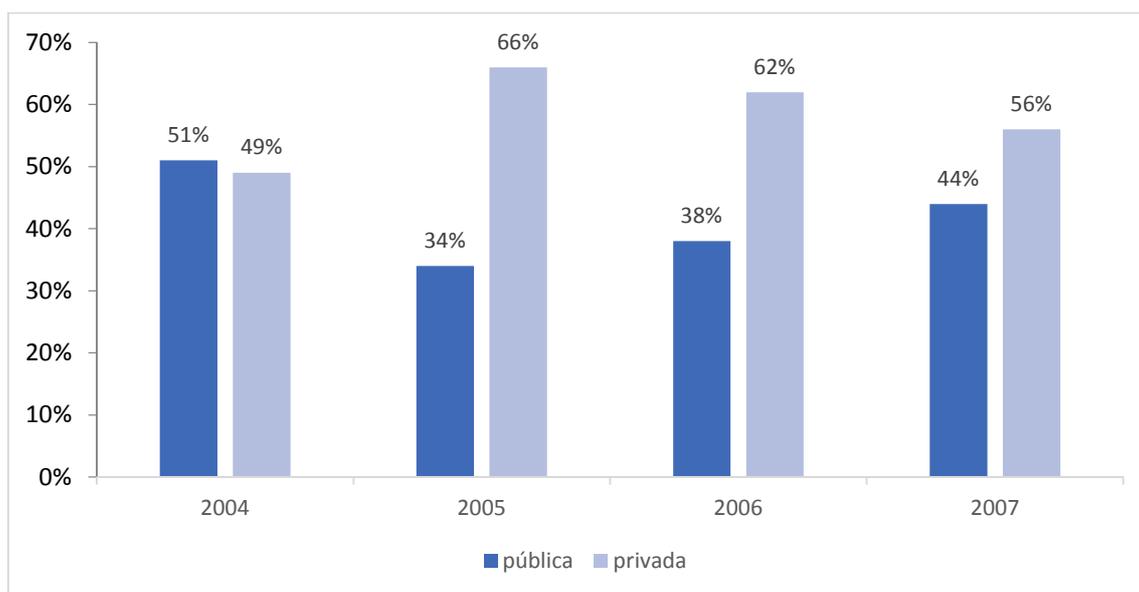
Em contrapartida, as vagas a distância ofertadas nas instituições públicas e privadas, considerando o intervalo de 2004 a 2007, simplesmente tiveram uma elevação de mais de mil por cento. Como nos mostra Dourado (2008), o setor privado respondia por uma média de 90% das vagas ofertadas nesta modalidade.

Gráfico 5: Vagas oferecidas nos cursos a distância (2003-2007).

Fonte: Sinopse Estatística dos Censos (2004; 2005; 2006 e 2007). Organização: Da Autora.

Na evolução do número de instituições credenciadas para ofertar educação superior a distância, por categoria administrativa, observamos um crescimento desigual das instituições públicas (federais, estaduais e municipais) e privadas, com prevalência do setor privado a partir de 2005. Este indicador subverte rapidamente a lógica do início do ano 2000, em que 100% das poucas instituições credenciadas para a oferta da educação superior a distância eram públicas. De acordo com Giolo (2010), a iniciativa privada começa a marcar presença crescente a partir de 2002.

Gráfico 6: Instituições que ofertam graduação a distância por categoria administrativa (2004 -2007).



Fonte: Sinopse Estatística dos Censos (2004; 2005; 2006 e 2007). Organização: Da Autora.

No tocante aos números de ingressantes por categoria administrativa, nos anos de 2006 e 2007 o setor público sofre inflexão e o setor privado avança significativamente, alcançando 81,3% e 80,5% em ambas as modalidades, respectivamente. A média a considerar, todavia, mantém o setor privado na dianteira com mais de 77% dos estudantes de graduação. Esta média permanece para os anos seguintes, com variações de 1 a 2% até o ano de 2010. Ou seja, o número de ingressantes nas instituições públicas, mesmo com as políticas de expansão da educação superior a distância pública manteve sua média de crescimento abaixo dos 23%. Mancebo (2010) e Carvalho (2013) alertam que este quadro se institui com a Reforma de 1968 implementada pelos governos militares, que incentivou o surgimento e a manutenção de estabelecimentos isolados.

Tabela 5: Evolução do número de ingressantes (presencial e a distância) por categoria administrativa.

	Percentual ingressantes instituições públicas (federal, estadual e municipal)	Percentual ingressantes instituições privadas
2003	20, 9 %	79, 1%
2004	22, 1%	77, 9%
2005	20, 1%	79, 9%
2006	18, 7%	81, 3%
2007	19, 5%	80, 5%

Fonte: Sinopse Estatística dos Censos (2004; 2005; 2006 e 2007). Organização: Da Autora.

Outro dado a considerar é que, de 2004 a 2007, as áreas com o maior número de oferta em educação a distância nas instituições públicas e privadas eram as licenciaturas e o curso de Administração. As primeiras com uma oferta de vagas de 58% e a segunda com uma oferta de vagas de 23% em 2007 (CENSO, 2007).

Freitas (2010), ao analisar a política de formação a distância para o campo da formação de professores, por meio da UAB, afirma que a mesma guarda contradições, pois, de um lado, apresenta uma ruptura com o caráter mercadológico dos cursos a distância que reinam no país, mas de outro lado, tal iniciativa massificadora tem o interesse em cumprir metas estatísticas. Dourado (2008) e Giolo (2010) também defendem a tese de que a implantação do sistema UAB por parte do poder público expressa uma ação mais orgânica do Estado no processo de expansão da educação superior pública e a distância.

No nosso entendimento, com base na pesquisa histórica que realizamos, o jogo de forças verificado no campo do Estado evidencia que este acomodou os interesses privados, no sentido de favorecê-los, postergando uma iniciativa exclusivamente pública nesta área. Conforme percebemos, na implantação do Sistema Universidade Aberta, a intenção inicial era que o Sistema UAB promovesse interações mais amplas atuando em parceria com empresas não estatais e instituições de educação superior públicas e privadas (BRASIL, 2005). Observamos que os questionamentos levantados sobretudo, pelo Ministério Público, foi um dos motivos que provocou um giro em direção ao financiamento público do Sistema, o que pode ser verificado no Decreto 5.800 de 2006. Todavia, quando esse giro se concretizou as regulamentações da educação a distância que se arrastavam, desde o governo FHC, já tinham sido resolvidos favorecendo a inserção rápida e crescente da iniciativa privada nesse campo.

Outro aspecto a considerar refere-se à influência dos organismos multilaterais. Lima (2007) e Barreto; Leher (2008), por meio da análise documentos produzidos pelo Banco Mundial, pela UNESCO e pela OMC, afirmam que a opção do Estado para expandir as vagas de educação superior com a difusão da educação a distância está em congruência com o que apregoam os organismos multilaterais; no entanto, destacam os autores a importância se considerar as especificidades históricas locais.

No desvelamento da história da Universidade Aberta em nosso país, desde sua gênese até a sua implantação como Sistema, intencionamos perceber essa especificidade revelando, por meio do movimento histórico, que a implantação de uma política pública carrega em sua espinha dorsal marcas de tempo socialmente determinadas.

E na definição desta política não podemos deixar de considerar que uma de suas marcas são as orientações dos organismos multilaterais. No governo Lula, observamos a influência da fundamentação baseada na educação ao longo da vida elaborada pela UNESCO. Este conceito, como vimos, foi gestado na década de 1970 e ampliado em meados de 1990, juntamente com o conceito de sociedade do conhecimento para justificar as novas exigências do mercado produtivo.

Entendemos que estas ideologias são descoladas da análise histórica e difundidas intencionalmente, com vistas a desproblematizar as raízes dos conflitos sociais que assolam o Brasil e o mundo. Em outras palavras, visam eternizar a sociedade burguesa fundada no capital e nos conflitos de classes. A via escolhida por estas ideologias é a dos aparos sociais. Ou seja, atacam-se situações que julgam problemáticas e, de fato, são, mas as orientações escolhidas e “sugeridas” são para reproduzir “com bom-senso” o capital.

Em 2003, ocorreu uma reunião de parceiros em Paris, promovida pela UNESCO intitulada: “Educação Superior: reforma, mudança e internalização”¹⁷², com vistas a avaliar os rumos da Conferência Mundial para a Educação Superior realizada em 1998 e propor novos caminhos para as políticas sociais de educação. Os resultados deste Encontro foram publicados nos Anais da 2ª. Reunião de Parceiros da Educação Superior (2003), (LIMA, 2007).

Após a análise dos relatórios entregues pelos países-membros avaliou-se que as reformas implementadas na educação superior têm acompanhado, de perto, as posições assumidas pela Conferência Mundial e os pontos de vista prevaletentes ali expressados. Constatou-se que

¹⁷² Um dos conferencistas principais foi o então Ministro da Educação do Brasil, Cristovam Buarque. O texto apresentado pelo Ministro foi Educação Superior na Encruzilhada.

[...] as preocupações atuais são dominadas pela procura de financiamento adequado e de outros recursos para facilitar a expansão, em resposta às pressões crescentes por mais e melhor educação superior. O que se faz acompanhar pela busca de modos de solucionar o dilema da quantidade/qualidade, para enfrentar as responsabilidades crescentes da educação superior na sociedade do conhecimento e o uso pleno das tecnologias de informação e comunicação, que estão presentes nesse campo como importante força motriz da mudança [...] (UNESCO, 2003, p. 96).

A força motriz da mudança no campo da expansão superior são as tecnologias da informação e comunicação. A UNESCO (2003) considera que, diante das pressões sofridas pelos países para a massificação da educação superior, esta vem mostrando capacidade notável de mudar e inovar. A posição assumida pela Conferência e que foi adotada pela maioria dos países foi a abordagem empresarial para a busca de recursos e para a constituição de alianças com o mundo do trabalho.

Neste ponto de vista, a UNESCO (2003, p. 97) assim discorre: “[...] novas parcerias e consórcios de instituições estão sendo organizados tendo em vista aumentar a relevância e responder melhor às necessidades sociais, garantindo a qualidade dos estudos e qualificações dentro dos diferentes sistemas e entre eles”.

Neste documento é reafirmado o papel do desenvolvimento da educação superior para o bem-estar das nações. Na verdade, há uma ênfase reiterativa de que nunca na história a humanidade se dependeu tanto da abrangência da educação superior. No ponto de vista da UNESCO, a ampliação da democratização do ensino superior é a única forma de diminuir o fosso que separa os países desenvolvidos dos países subdesenvolvidos.

Assim, como agência indutora, a UNESCO, em 2003, atualiza os seguintes conjuntos de ações: atualização das legislações e das bases administrativas para prever a relação entre Estado, educação superior e mercado; contribuição dos setores públicos e privados para a expansão do ensino superior; cooperação internacional; diversificação das instituições e ampliação do uso da modalidade a distância, entre outras.

Concordando com Lima (2007), a educação a distância para a educação superior é incentivada e apresentada como passaporte para a globalização da economia e para a sociedade do conhecimento, além de ser apresentada como uma forma de incluir setores mais pobres da população na educação universitária. Desta forma, as orientações indutoras da UNESCO são permanências que foram consideradas nesta pesquisa.

Buscou-se, todavia, situar as orientações deste organismo em sua temporalidade com vistas a apanhar as especificidades das mesmas e suas influências no desenho das políticas públicas nacionais voltadas para a educação a distância.

No primeiro governo Lula (2003-2006), o Sistema Universidade Aberta do Brasil foi o *pronto-socorro* concebido para expandir a educação superior e para formar professores. No nascedouro do Sistema, a urgência moldou as ações e a relação empresa-Estado tornou-a financeiramente possível. No campo da educação a distância, o governo Luís Inácio Lula da Silva operacionalizou o reordenamento neoliberal que vinha sendo instruído nos oito anos de governo de Fernando Henrique Cardoso (LEHER; BARRETO, 2008), desvelando que o governo não pisou no acelerador para virar à esquerda – conforme prometido pelo então Ministro Cristovam Buarque, em seu discurso de posse.

CONCLUSÕES

Esta pesquisa partiu do pressuposto de que as políticas públicas de educação são produtos da ação humana e que, por meio do pensamento analítico, é possível apreender suas particularidades, articuladas às demais esferas da vida social. Nessa linha, o nosso olhar voltou-se para o Sistema UAB a fim de apanhar no movimento histórico, as principais determinações implicadas no objeto. À vista disso, elencamos algumas indagações: Por que a Universidade Aberta foi implementada como Sistema no primeiro governo de Luís Inácio Lula da Silva, se a ideia de se criar uma Universidade Aberta estava presente no Estado brasileiro desde a década de 1970? Como se deu a gênese da ideia de Universidade Aberta no Estado brasileiro? Qual foi o percurso dessa ideia até a sua implementação como política pública? São questões relevantes, a nosso ver, pois consideramos a tese de que a Universidade Aberta do Brasil foi implementada como Sistema no governo de Luís Inácio Lula da Silva porque, dentre as múltiplas determinações enleadas ao objeto, o Estado havia acomodado os interesses dos grupos privados. Em decorrência, defendemos ainda que a implementação da UAB como Sistema, em 2005, revela as inflexões sofridas em torno da ideia de se criar uma Universidade Aberta autônoma.

Por conseguinte, o objetivo geral dessa tese foi analisar, no movimento histórico brasileiro, a gênese e o desenvolvimento da ideia de Universidade Aberta, bem como as rupturas e permanências que se configuraram no período de 1971-2006 e deram materialidade à implementação do Sistema UAB no primeiro governo de Luís Inácio Lula da Silva.

Para empreender o cumprimento desse objetivo e reafirmarmos a nossa tese, buscamos, no método histórico dialético, aliado às técnicas do ofício do historiador, subsídios teórico-metodológicos que nos possibilitaram apreender o movimento, no tempo, da ideia de Universidade Aberta.

O método histórico dialético demonstrou ser uma contribuição importante para conhecer o movimento do objeto em suas particularidades, apreendendo, ao mesmo tempo, os elementos que particularizam o objeto e suas relações com os demais complexos sociais. Além disso, coloca em relevo que, para se chegar à essência do fenômeno investigado, é necessário trilhar um árduo caminho em busca da reconstrução histórica descritiva (FERNANDES, 2002) ou, no dizer de Netto (2010), em busca da factualidade para localizar processos e, a partir daí, os traços que particularizam o objeto.

Para chegar a essa factualidade, lançamos mão de um conjunto diversificado de fontes primárias e secundárias, realizando um esforço para buscar os processos enleados desde a ideia de Universidade Aberta até a sua implementação como política.

Localizamos a gênese da ideia de Universidade Aberta no contexto da ditadura militar, mais precisamente no Governo Médici, expressando a relação entre os ajustes educacionais promovidos no sentido de adequá-los aos reclamos impostos pelo projeto econômico. Desvelamos que a ideia de Universidade Aberta estava consignada no primeiro Plano Setorial da Educação (1972-1974), em seu trigésimo projeto.

Os princípios doutrinários que fundamentaram o Plano Setorial e as finalidades de se instituir uma Universidade Aberta foram evidenciados pela necessidade de oferecer a um maior número de indivíduos a oportunidade de formação, em curta duração, de modo a favorecer a sua permanência no exercício das atividades produtivas. A concepção de Educação forjada pelos militares inscrevia que, para além do domínio da técnica, era necessário transmitir valores e ideais que sustentavam, então, a nação brasileira. E esses valores e ideais eram orientados e planejados segundo os interesses econômicos, políticos e ideológicos das classes dominantes constituindo, assim, o núcleo ideológico do período. Observamos, todavia, por meio das fontes primárias que, apesar da inscrição da Universidade Aberta no primeiro Plano Setorial da Educação, a movimentação mais articulada das classes dominantes deu-se a partir da Terceira Conferência de Educação de Adultos organizada pela UNESCO, em 1972.

Dentre as recomendações elaboradas pela UNESCO a serem aplicadas pelos Estados-Membros, estavam o aprofundamento e a promoção do conceito de educação permanente, do “aprender a ser”, aliadas à educação de adultos e às tecnologias de informação com fins educativos. Nesse aspecto, a educação permanente era vista como “a pedra angular” da política educativa nos países, donde se destaca o prolongamento da educação para além dos muros escolares e a ênfase na multiplicidade de meios tecnológicos.

A partir daí, o Estado, por meio do seu alto escalão, mobilizou recursos financeiros para encaminhar, à Inglaterra, Newton Sucupira, Diretor da Comissão de Assuntos Internacionais do MEC e Membro do Conselho Federal de Educação. Após essa viagem, foi gestado o primeiro Relatório de estudos sobre a experiência da Universidade Aberta da Inglaterra e suas possíveis aplicações à realidade brasileira. O Documento foi publicado em 1973, na *Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos*, cuja temática tratava do Ensino Supletivo.

Vimos que, no Documento, o Estado se manifestava positivamente em relação a esse tipo de universidade não convencional à medida que ela pudesse promover a formação universitária do professor em serviço e também a formação dos adultos em outras áreas carentes e demandantes de mão de obra qualificada. Entre as indicações decorrentes desse Relatório, estava a de que a Universidade Aberta deveria ser de exclusividade do Ministério da Educação, não podendo, de modo algum, ser considerada uma empresa entregue à iniciativa privada. Outra indicação do relatório foi atribuir à Universidade Aberta autonomia acadêmica e financeira, diretamente vinculada ao MEC.

De um lado, Sucupira justificava tal indicação pelo fato de ser essa experiência nova e somente as instituições públicas terem condições de fazer funcionar a Universidade Aberta. Essa impostação provocou a reação dos grupos privados, cujos tensionamentos, nesse campo, se constituíram nesse período.

De outro lado, Alves (2004) é emblemático ao assinalar que o Relatório Sucupira foi um marco para a estagnação da educação superior a distância no país. Segundo o autor, ele serviu de parâmetro para frear as iniciativas oriundas do Legislativo. Alves (1994) faz referência aos três projetos de iniciativa do Legislativo que propunham a abertura da Universidade Aberta à iniciativa privada, mas foram barrados pelo Congresso Nacional, no período de 1970-1980. O Congresso Nacional, fundamentado em pareceres do Conselho Federal de Educação, assinalava temeridades à incidência de irregulares recorrentes no “mercado educativo”.

A partir do Relatório elaborado por Sucupira, o General Jarbas Passarinho constituiu dois Grupos de Trabalho com vistas a elaborar o anteprojeto de implantação da Universidade Aberta no Brasil. Colocamos em relevo que os integrantes dos Grupos de Trabalho eram agentes do governo, burocratas do Estado ligados, em sua maioria, ao Departamento de Ensino Supletivo (DESU). Observamos, em igual medida que, no seu nascedouro, a ideia de Universidade Aberta estava vinculada à doutrina esposada para o ensino supletivo. A Universidade Aberta seria uma espécie de supletivo universitário embasada nos supostos delineados pelo Art. 14 da Lei de Diretrizes e Bases, n. 5.692/1971.

No caminho das discussões, em pleno “anos de chumbo”, decorreram duas deliberações em relação à Universidade Aberta brasileira: que a mesma deveria voltar seus esforços para “capacitar os professores leigos” e que deveria atacar as regiões com o maior índice de professores sem qualificação para, depois, em médio prazo, ampliar a experiência para todo o país. Em decorrência desses estudos, explicitamos que foi

designado, no orçamento para o exercício de 1976, uma verba vinculada à rubrica do DESU, com vistas à implantação da Universidade Aberta do Brasil. Todavia, explicitamos também que, a partir das negociações políticas “lentas, graduais e seguras” para a democracia formal, o Ministro Ney Braga deu sequência ao Projeto Logos para a formação de professores leigos, em nível secundário, afirmando que esse seria um primeiro passo rumo à futura implantação da Universidade Aberta. Essa decisão, segundo o discurso oficial, visava manter o controle do Estado de modo a compatibilizar baixo custo e alta rentabilidade. No entanto, a ideia de Universidade Aberta é deixada para o futuro na tentativa de encarregar “ao tempo” a responsabilidade pelo seu amadurecimento. Nesse aspecto, sublinhamos que a principal nervura constitutiva desse processo de “amadurecimento” foi o tensionamento destacado acima e bastante acentuado por Oliveira (1979; 1985; 1988).

Em fins da década de 1970 e início da década de 1980, a discussão sobre a Universidade Aberta é trazida novamente à tona, pelo Reitor da UnB, José Carlos de Azevedo. Nesse período de abertura política, em que os movimentos sociais ganhavam espaços no cenário nacional, os professores e alunos da UnB reagiram a qualquer iniciativa que mantivesse professores e alunos afastados da integração direta e presencial. Denunciaram, ainda, que as discussões e estudos sobre o projeto não envolviam a comunidade acadêmica, rompiam de forma explícita com o tripé ensino, pesquisa e extensão e focavam, em seu direcionamento, o ensino com viés técnico e a qualificação racional da mão de obra. Vimos que a Universidade encerrou-se nesse período, sendo alardeada pelo Ministro da Educação como uma forma de “supletivo *black tie*”.

No cenário conturbado da Nova República, em meio aos movimentos das lutas sociais para o estabelecimento da Constituição de 1988 e, no plano da educação, para o estabelecimento da Lei de Diretrizes e Bases, Arnaldo Niskier, membro do Conselho Federal de Educação, propôs a criação de um novo Grupo de Trabalho e retomou a ideia de se implantar uma Universidade Aberta brasileira. Recordamos que ele foi integrante dos Grupos de Trabalhos constituídos na ditadura militar. Os demais integrantes desse novo GT, em sua maioria, eram participantes da área da educação a distância na iniciativa privada. Entre as bases documentais consultadas por esse novo GT estava o *Relatório Sucupira*, elaborado em 1973; todavia, a questão que se colocava, nesse momento, era de que caberia ao Grupo de Trabalho decidir se a Universidade Aberta seria um monopólio público ou seria aberta à iniciativa privada. Nesse aspecto, mostramos que o autor da questão posta ao grupo foi, justamente, Newton Sucupira, explicitando um

reordenamento de intenções se consideramos o que estava claramente posto no Relatório de 1973. Se naquele o acento estava na demarcação da experiência da Universidade Aberta no Brasil somente ao espaço público, nesse novo encaminhamento abria-se o precedente da dúvida.

Por outro lado, o que foi evidenciado, por meio das fontes, era que as conclusões apontavam no sentido de estimular a difusão da modalidade em nível nacional, com o incentivo do MEC, e de criar um novo grupo de trabalho voltado especificamente para essa questão. O Novo grupo de trabalho foi designado pelo então Ministro da Educação, Hugo Napoleão. Ao mesmo tempo em que a Portaria criava o grupo de trabalho com a missão de elaborar a política nacional de educação a distância, instituía no Inep a Coordenadoria de Ensino a Distância. Nessa temporalidade, houve um deslocamento de ênfases: o circuito de interesse do Estado passou a ser a política nacional de educação a distância de modo a vinculá-la à política nacional de educação em discussão. Os agentes do governo insistiam na necessidade do reconhecimento da educação a distância pelas autoridades, de modo a facilitar a sua expansão.

Do quarto Grupo de Trabalho decorrem duas ações interligadas que deram tinta e contorno às ações do Estado na década de 1990. A primeira foi a elaboração do documento que insere a educação a distância no Anteprojeto de LBD oriundo do MEC; e a segunda foi a proposição do primeiro projeto de Lei de iniciativa do Executivo, que dispunha sobre a Universidade Aberta do Brasil.

Percebemos, em relação à proposição da Lei, que nesse momento ocorreu uma primeira iniciativa explícita do Estado no sentido de acomodar os interesses dos grupos privados, pois a proposição oriunda do Executivo não delimitava a criação da Universidade Aberta ao espaço público. Tal fato encontrou uma primeira barreira no Congresso Nacional, materializado no Substitutivo de Deputado Jorge Hage que, ao acenar com a importância da Universidade Aberta para a democratização da educação superior, vinculava-a ao espaço público. Notamos, também, que essa ação foi quase paralela ao substitutivo do mesmo Deputado, ao Anteprojeto de Lei de Diretrizes e Bases, no início dos anos 1990. Na justificativa para o substitutivo relativo à Universidade Aberta, Jorge Hage mencionou que tais ajustes eram propostos para adequar a letra do texto ao que já estava em tramitação na Lei de Diretrizes e Bases. Ainda nesse aspecto, evidenciamos que, tanto na proposição do Executivo quanto no substitutivo do Deputado Jorge Hage, havia um interesse em se criar uma Universidade Aberta autônoma.

Quando o projeto de Lei com o substitutivo já estava no Senado, o Executivo, por meio de mensagem, retirou-o sem oferecer nenhuma justificativa, mas, segundo nossa hipótese, por pressão de grupos de interesses privados. Observamos que, a partir de então, a ideia de Universidade Aberta é desfraldada do Estado, o qual estabelece como prioridade a institucionalização da política nacional de educação a distância. Nesse percurso, enquanto a tramitação da LDB transcorria, o Estado, em consonância com as orientações do Plano Decenal de Educação, criou o Sistema Nacional de Educação a Distância e estabeleceu, entre outras ações, o Consórcio Interuniversitário de Educação e Formação Continuada, o Brasilead, formado por 54 instituições públicas. Dentre os objetivos do Consórcio estava a colaboração entre os governos federais, estaduais e municipais com vistas a aumentar e diversificar a oferta educacional no Brasil.

Destacamos, todavia, que a ideia do Consórcio trazia, em sua matriz, a prática da autossustentabilidade financeira estimulada por meio da venda de serviços e por meio dos apoiadores internacionais. Nesse sentido, localizamos, nessa experiência, a concretização de um novo modelo de gestão da educação superior a distância: centralizada numa lógica gerencial, implicada na desburocratização, na descentralização dos processos e na racionalização dos custos. Segundo Guimarães (1996), tais requisitos não poderiam ser encontrados na institucionalização de uma Universidade Aberta autônoma. Essa lógica persiste e é retomada no governo Lula, mais adiante.

Outras inflexões no modelo de Universidade Aberta foram vislumbradas na Lei de Diretrizes e Bases da Educação e no Plano Nacional de Educação. Simultaneamente, nesse conjunto de peças legislativas, vislumbramos uma acomodação dos interesses dos grupos privados. Recordamos que, na tramitação da Lei de Diretrizes e Bases, o item relativo à educação a distância foi inserido a partir do substitutivo do Deputado Jorge Hage, com base no Anteprojeto de LDB oriundo do MEC.

O grupo que atuou em sua elaboração foi o quarto Grupo de Trabalho, constituído, em 1989 e atuante na recém criada Coordenadoria de Educação a Distância do Inep. Desvelamos que, no substitutivo à inclusão da educação a distância, foi ampliada e fortalecida na forma de um capítulo. Impuseram-se, também, certos mecanismos de controle com o intuito de evitar a exploração comercial indevida. Referenciamos que esses mecanismos de controle tratavam, todavia, da educação superior a distância.

O Anteprojeto previa a abertura da educação superior à iniciativa privada desde que as mesmas fossem credenciadas como Universidades e tivessem um setor organizado

de educação a distância articulado com as estruturas acadêmicas do ensino regular. Previa o Anteprojeto ainda à criação de uma instituição pública especificamente para este fim.

No jogo de forças políticas, conforme vimos, prevaleceu o substitutivo de Darcy Ribeiro com forte influência do executivo e dos organismos multilaterais (SAVIANI, 1997). Detectamos, a partir desse substitutivo, sete emendas relativas à educação a distância, versando desde a supressão de termos até a observação pontual feita pelo Senador Arthur da Távola. Em sua emenda, o Senador afirmou a importância de se assegurarem princípios mínimos para ajudar a rápida inserção da EAD na educação. Mas justificou que, devido à sua dinâmica de rápida modificação, poderia ser matéria de legislação posterior. No projeto de Lei aprovado, a educação a distância deixou de ser um capítulo e passou a constar das Disposições gerais da Lei. Concordamos com Giolo (2010) e Mendes (2005) quando afirmam que a educação a distância é tratada de forma minimalista, deixando para o tempo futuro a sua regulamentação. Todavia, colocamos em relevo que a LDB concedeu abertura e alcance às iniciativas privadas, tornando sem efeito os mecanismos de controle previstos no substitutivo do Deputado Jorge Hage. Além disso, assegurou, em seu Artigo 81, a organização de cursos ou instituições em caráter experimental, garantindo o que já estava posto como experiência desde o Brasilead, sob o signo da desburocratização e racionalização dos gastos.

Em consequência do que foi estabelecido pela Lei de Diretrizes e Bases n. 9.396/1996, o Estado, às pressas, elaborou mecanismos mínimos para regulamentar o Artigo 80 da LDB, cujos resultados foram verificados no Decreto 2.494/1998, constituído por 13 Artigos, e no Decreto 2.561/1998, publicado para retificar dois artigos do Decreto anterior.

O governo de Fernando Henrique foi atravessado pelo processo de regulamentação do Artigo 80 da LDB, e, em 2002, novo Grupo de Trabalho foi estabelecido para rever os Decretos de 1998. Todavia, segundo a argumentação do próprio governo, o arcabouço legal existente era fragmentado e apresentava a educação a distância de forma fragmentada. Esse processo se alongou até o ano de 2005, quando foi publicado o Decreto 5.622, de 2005. No ponto de vista de Sagenreich (2010), do qual compartilhamos, essa delonga foi provocada por causa de pontos polêmicos que provocaram conflitos entre as esferas públicas e privadas.

Observamos que esses movimentos para o estabelecimento da política nacional de educação a distância, no plano legislativo, estavam diretamente ligados à reforma

gerencial do Estado, cuja tônica era implementar medidas neoliberais, subordinando o Estado à lógica da globalização e da privatização (BARROSO, 2005).

Por dentro dessa lógica, o circuito legislativo ainda não estava completo e faltava ainda a inclusão da educação a distância no Plano Nacional de Educação. Analisamos que, no processo conflituoso da luta pelo estabelecimento do PNE, assegurado pelo Artigo 214 da CF de 1988, os projetos oriundos dos movimentos sociais organizados e o projeto do Executivo concebiam a educação a distância de forma diferenciada. No primeiro projeto, a educação a distância era vista como forma suplementar para a formação do magistério, cuja predominância deveria ser a educação presencial; no segundo, a educação a distância era vista como inexorável tanto para elevar os índices educacionais quanto para formar professores da educação fundamental. Evidenciamos que a inclusão da educação a distância no Plano Nacional de Educação de origem do Executivo foi fruto dos trabalhos da Comissão Especial, criada no âmbito da SEED/MEC, em 1997, cujo desenho dos seus integrantes revela que a política nacional de educação a seguiu sendo articulada pelo alto, envolvendo grupos de interesses privados que exerciam influência no Executivo do Estado desde a década de 1970. Nesse Plano, a Universidade Aberta é adjetivada como um projeto com vistas a potencializar a formação de profissionais qualificados. Destacamos que é a segunda vez que a Universidade Aberta apareceu registrada em uma instância legal e, nesse Plano, em consonância com as diretrizes da LDB, o projeto de Universidade Aberta com foco na formação de professores deveria aproveitar a competência existente nas instituições presenciais para se desenvolver.

O fundamento era acelerar a diversificação das instituições de educação superior e a diversificação da modalidade para ampliar o acesso de forma racionalizada. Em outras palavras, isso significou a manutenção de um núcleo estratégico de elite, composto por universidades que conjugassem ensino, pesquisa e extensão e as demais instituições com foco no ensino e direcionada às classes trabalhadoras, bem ao sabor do que propunha a UNESCO. A consolidação da política nacional de educação a distância, integrada à política nacional de educação, abriu a prerrogativa à iniciativa privada e desfraldou do Estado a intenção de criar uma Universidade Aberta autônoma, com recursos próprios.

Articulamos esses movimentos contraditórios às alterações operadas na economia mundial e no conjunto agressivo de medidas neoconservadoras por parte do Estado com vistas à reprodução do capitalismo. Entre elas, a reformulação do conceito de educação permanente, na década de 1990, empreendida por Jacques Delors e metamorfoseada no

fundamento da educação ao longo da vida. Segundo a UNESCO (2010), a reformulação do conceito incluiu a flexibilidade de aprendizagem no tempo e no espaço, jogando para o indivíduo a responsabilidade de gerir seus saberes e aptidões, de “aprender a aprender” sem deixar de desempenhar suas funções no mercado de trabalho. Os textos produzidos dentro do poder constituído e em apoio a este e às legislações estabelecidas utilizaram-se largamente dos fundamentos explicitados no Relatório Delors para a Educação, conforme constamos em Poppovic (1996), Neves (1996), Pinto (1997), LDB (2006) e PNE (2001).

Acrescentamos, ainda, mais um movimento em torno da Universidade Aberta: o encabeçado pelo Senador Darcy Ribeiro, que via a educação a distância como uma das principais inovações no campo da educação. Ele reiterava que os cursos organizados, nessa modalidade, devem ser direcionados aos adultos e representam o caminho viável para ampliar, rapidamente e a baixos custos, as oportunidades de educação à população. Darcy Ribeiro intencionava criar a Universidade Aberta vinculada à sua Fundação de direito privado com verbas advindas da iniciativa pública e privada. Os passos dados por Darcy, em fins da década de 1990, alimentaram a ideia de se criar o Instituto Nacional de Educação a Distância Darcy Ribeiro, no governo Luís Inácio Lula da Silva.

Colocamos em relevo que a expansão da educação superior por meio da educação a distância era concebida como uma “alternativa indispensável” para formar professores e aumentar o número de vagas nas universidades públicas, já no Programa petista para a educação, “Uma Escola do tamanho do futuro”. Por outro lado, nessa proposta, a Unirede teria o seu papel redefinido e se encarregaria de fazer a gestão da rede universitária nacional, cuja intenção era criar mais de 250 mil vagas nas universidades públicas. A análise documental nos revelou, todavia, que, na gestão do Ministro Cristovam Buarque, foi elaborada a proposta de transformar a SEED/MEC em uma autarquia federal intitulada Instituto Nacional de Educação Aberta e a Distância Darcy Ribeiro, com a justificativa de que a autarquia forneceria maior autonomia para articulação com setores do poder público e da sociedade civil. Ademais, qualificou como tímida a interferência da União no campo da educação a distância, alegando que, se o governo não tomasse uma atitude, o Brasil continuaria com os índices alarmantes na educação superior. Essa proposta não prosperou, mas havia a clareza de que a expansão da educação superior não se daria por meio de uma Universidade Aberta autônoma. Conforme pontuamos, essa ideia foi abandonada na década de 1990, no bojo da reforma do Estado.

Todavia, em meio à pressa para se alcançar os resultados previstos no PNE e alcançar as metas em relação à formação de professores, um conjunto de medidas no

sentido de propagar a educação a distância foram tomadas. Evidenciamos que esse quadro ganhou maior celeridade a partir da reforma ministerial realizada pelo Partido dos Trabalhadores, em que Tarso Genro assume o Ministério da Educação. Nesse quadro, em que a reforma da educação superior era prioridade, a expansão da educação superior por meio da educação a distância foi considerada estratégia inexorável. Essa expansão, contudo, se daria por meio da integração entre os entes federados, seguindo a lógica iniciada pelo Brasilead e expandida em fins da década de 1990 com os consórcios de educação superior financiados pelos governos estaduais.

O programa Pró-Licenciatura I e II concretizou a lógica de expansão da educação superior a distância e, em larga escala, disseminou a ideia de que o momento para se criar uma Universidade Aberta voltada exclusivamente para a educação superior já tinha passado. A União, por meio desses Programas, incentivava o modelo de educação a distância que, segundo o discurso oficial, “era possível”, alegando que, em termos orçamentários, a criação de uma Universidade Aberta seria inviável para o Brasil. O que se intencionava era a disseminação de instituições públicas e privadas de educação superior a distância. Esse caminho foi sendo arquitetado pelo Estado, garantido na LDB e no PNE e instrumentalizado por meio das ações e regulamentações posteriores. Frisamos que o processo de regulamentação do Artigo 80 da LDB foi iniciado no Governo de Fernando Henrique, retomado no final desse mesmo governo, silenciado e novamente retomado no governo Lula em dois momentos. No primeiro momento, na gestão de Cristovam Buarque, tendo sido barrado pela Casa Civil juntamente com o INEAD; no segundo momento, na gestão de Tarso Genro, em 2004.

As negociações foram sendo travadas nesse campo e, somente em 2005, o Decreto 5.622 foi publicado. A partir da publicação desse Decreto, considerado o decreto-mãe da educação a distância, a expansão da iniciativa privada foi considerável. Juntamente com esse Decreto, outras peças normativas foram gestadas pelo Estado a fim de compor o instrumental necessário para alavancar a educação a distância na educação superior. Entre elas, a aprovação da Lei de Bolsas, n. 11. 273, de 2006, e a aprovação da Lei n. 11.107, de 2005, que dispõem sobre as regras para os entes federados firmarem Consórcios.

Nesse movimento apressado, emergem as negociações entre o Estado e as Empresas Estatais, e justamente nesse espaço que o projeto Universidade Aberta é criado. Nas fontes pesquisadas, não encontramos nenhuma portaria designando Grupo Trabalho para criar as bases do Sistema Universidade Aberta do Brasil, donde se conclui, portanto, como tencionamos mostrar, que o Projeto foi gestado apressadamente pela alta cúpula do

Estado para atender, inicialmente, às demandas do setor produtivo e obter, em contrapartida, recursos para implementar o Sistema UAB e atender as metas previstas no PNE. Essa justificativa foi amplamente utilizada nos documentos, conforme percebemos. Aferimos, a partir do que chamamos “marcha catequizadora pró-UAB”, que a intencionalidade do Estado era criar entidades fomentadoras que privilegiassem a captação de recursos públicos e privados. Aliás, na redação apressada do Projeto, destacamos, além de temas recorrentes nas publicações das décadas de 1970 e 1980 sem a devida referência, a intenção do Sistema UAB, desde o seu nascedouro, de promover uma “interação mais ampla” atuando com empresas “não exclusivamente” estatais, assim como as demais instituições de educação superior públicas e privadas (BRASIL, 2004).

Além disso, a marcha catequizadora teve como interlocutor principal a Associação Brasileira de Educação a Distância (ABED). Evidenciamos que, antes do Projeto UAB ser apresentado no Fórum das Estatais, foi primeiramente apresentado em um Fórum Nacional da ABED, uma associação fortemente ligada aos interesses dos grupos privados e defensora do papel mínimo do Estado, conforme observamos em Litto (2003).

A parceria com o Banco do Brasil, além de incentivar a criação do Sistema, selou o acordo firmado na Reunião Plenária do Fórum das Estatais, no dia 27 de outubro de 2005, e demarcou o início da implementação do Sistema UAB, concretizando uma iniciativa da União, por meio da diversificação da fonte de financiamento.

Expusemos que foi percebido um silêncio nas fontes oficiais em relação ao percurso de implementação do projeto piloto cujas bases foram alavancadas pela aliança empresa-estado. Por outro lado, revelamos por meio das fontes primárias analisadas, que, do ponto de vista do banco, a parceria era rentável e promissora porque, entre outras, capacitava os funcionários em instituições públicas por um valor aluno/ano inferior ao valor do programa de bolsa-capacitação de seus funcionários. Em contrapartida, o banco, como agente financiador, exigiu reservas de vagas. Tal exigência foi cumprida por muitas instituições, ferindo o princípio do acesso universal ao ensino público garantido pela Constituição Federal. Trouxemos a lume, a partir da análise das fontes primárias, que esse fato suscitou questionamentos na justiça. O Secretário de Educação a distância foi chamado a algumas audiências para responder junto ao Ministério Público a lisura do processo. Colocamos em relevo que, nas explicações, foi devidamente clareado que o papel do Banco foi financiar o projeto piloto, e a do MEC agilizar a regulamentação da EAD. A pressa e a urgência para implementar o Sistema antes do encerramento do primeiro período do governo Lula foi uma marca do processo, tanto que uma reunião

geral entre os participantes foi convocada após os questionamentos na justiça, a fim de criar parâmetros comuns para a distribuição de vagas no processo seletivo. A pressa inerente a essas ações de implementação marcou também as ações dos Editais de seleção 01/2005 e 01/2006 (conhecidos como UAB1 e UAB2). Nesse processo de seleção de polos e projetos de cursos das instituições federais no primeiro edital, incluídas as instituições estaduais e municipais no segundo edital, apesar de ter ocorrido um giro em direção ao financiamento público do Sistema UAB, identificamos que o banco colaborou pagando os profissionais contratados para analisar as propostas recebidas pelo MEC das instituições e polos interessados em participar do processo.

Quando o Sistema UAB foi institucionalizado oficialmente, por meio do Decreto n. 5.800 de 2006, voltado preferencialmente para a formação inicial e continuada da educação básica, o financiamento do Sistema foi consignado como sendo público e de responsabilidade do MEC e do FNDE. Essa medida dividiu as responsabilidades com os Estados e municípios. Além disso, somente as instituições públicas poderiam participar do Sistema UAB, cuja gestão estava a cargo da SEED/MEC. Todavia, quando esse giro foi feito, a regulamentação da educação a distância tinha sido aprovada, e a iniciativa privada tinha ampliado o seu campo de atuação no mercado educativo.

No processo da investigação realizamos um esforço para identificar, por meio da análise das fontes primárias e secundárias, as rupturas e permanências em torno dos processos históricos vinculados ao objeto de interesse, a fim de desvelar as principais determinações que provocaram as mudanças no delineamento da política pública e responder as indagações que nos desafiavam. A especificidade do Estado brasileiro, articulada ao contexto mais geral, evidenciou, dentre as múltiplas determinações, como os traços mais recorrentes nas últimas quatro décadas: a hegemonia das forças sociais e políticas conservadoras influenciando o direcionamento dessa política, a acomodação dos interesses dos grupos privados por parte do Estado e a modificação do modelo de Universidade Aberta a ser implementado no país. Por outro lado, essas especificidades desnudam o movimento mais amplo da reestruturação do capital que, em seu véis pós-moderno, assumiu a forma do neoliberalismo. Essas medidas conservadoras propagam a ideologia do ajuste à ordem vigente alimentando as aparências e desproblematizando empreitadas científicas comprometidas em ir à raiz dos fenômenos e comprometidas com a emancipação humana.

Por outro lado, percebemos com clareza que os fenômenos sociais são sempre mais ricos do que as teorias que se possam estabelecer sobre eles e de que as conclusões,

dessa investigação, ainda que em caráter parcial, nos provocaram inúmeras outras indagações, tais como: qual foi o desenvolvimento do Sistema UAB desde 2007 até a atualidade (2014)? Como o Sistema UAB foi consignado no Plano de Desenvolvimento da Educação e está consignado no novo Plano Nacional da Educação (2010-2020)? Qual foi o papel e o posicionamento dos movimentos dos educadores nesses percursos? Como foi o processo de institucionalização do Sistema UAB na FE/UnB? Os organismos multilaterais (Banco Mundial, BID e OMC) financiaram alguma ação de implementação do Sistema UAB?

Enfim, os questionamentos prosseguiriam sublinhando o caráter inacabado dessa investigação e reforçando a necessidade de se pensar ações contra hegemônicas num Sistema cujo governo tem como meta atingir 600.000 alunos em 2014. Depreendemos com uma dessas ações, a necessidade de rever o modelo de financiamento e de avaliação do Sistema consignado, entre outros aspectos, em Parâmetros de Fomento. Outro aspecto ligado diretamente ao primeiro, é a necessidade de revisar a lógica das bolsas que institui uma vinculação precária entre os atores participantes do Sistema UAB (tutores presenciais, tutores a distância, professores, coordenadores etc).

Sendo o Sistema UAB um órgão articulador das instituições públicas, estas, de fato, responsáveis pela oferta de cursos superiores na modalidade a distância, observa-se ainda a importância dos profissionais da educação incluírem a educação a distância pública e de qualidade em suas bandeiras de luta.

Nesse sentido, reitera-se que, neste mundo em constante devir e que se faz histórico, é fundamental compreender que a política educacional, comprometida com um projeto de sociedade emancipatório, não se efetiva pela pressa, pela fragmentação e pela busca ensandecida por números e estatísticas. Fazem-se necessárias a mobilização e a participação social no interior da definição das políticas educacionais e na luta permanente e inexorável para o enfrentamento do apelo ao tempo fugaz da mercadoria. Não podemos nos calar sob a égide de um tempo que nos aprisiona no cronômetro dos resultados.

O horizonte apontado por Fernandes (1980, p. 231), “sublinha que o intelectual não cria o mundo em que vive. Ele faz muito quando consegue ajudar a compreendê-lo, como ponto de partida para a sua alteração real”.

ALVES, João Roberto Moreira. *Educação a distância no Brasil - Síntese e Perspectivas*. Rio de Janeiro: Instituto de Pesquisa Avançadas em Educação, 1994.

ANDERSON, Paul S. Estudos externos na Austrália e sua aplicabilidade no Brasil. *Revista Brasileira de Tecnologia Educacional*, Rio de Janeiro, v. 8, n. 30, p. 18-23, set./out. 1979.

ANDERSON, Perry. Balanço: FHC deixou saldo negativo, diz historiador. *Folha de S. Paulo*, São Paulo, 10 nov. 2002, p. A9.

_____. 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. Reestruturação produtiva e mudanças no mundo do trabalho numa ordem liberal. In: DOURADO, Luiz Fernando; PARO, Vitor Henrique. *Políticas públicas & Educação Básica*. São Paulo: Xamã, 2001.

AZEVEDO, Janete M. Lins de. *A educação como política pública*. Campinas, SP: Autores Associados, 2004.

BARRETO, Elba Siqueira de Sá. Capacitação à distância de professores do ensino fundamental no Brasil. *Educação & Sociedade*, Campinas, v. 18, n. 59, p. 308-329, ago.1997.

BARRETO, Raquel Goulart, e Roberto LEHER. Do discurso e das condicionalidades do Banco Mundial, a educação superior "emerge terciária." *Revista Brasileira de Educação*, Rio de Janeiro, v. 13, n. 39, p. 423-592, set./dez. 2008.

BARROSO, João. O Estado, a educação e a regulação das políticas de educação. *Educação & Sociedade*, Campinas, v. 26, n. 92, p. 725-751, especial, out. 2005.

BELLONI, Maria Luiza. Ensaio sobre a educação a distância no Brasil. *Educação & Sociedade*, Campinas, v. 23, n. 78, p.117-142, abr. 2002.

_____. *Educação a distância*. Campinas, SP: Autores Associados, 2009.

BEHRING; Elaine Rosseti; BOSCHETTI, Ivanete. *Política Social: fundamentos e história*. São Paulo: Cortez, 2011.

BIELSCHOWSKY, Carlos Eduardo, LONGO, Waldimir Pirró; CLÍMACO, João Carlos Teatini Souza. Entrevista. *Folha Dirigida*, Rio de Janeiro, Caderno 8, debates, 2003, s/p.

BONETI, Lindomar Wessler. *Políticas públicas por dentro*. Ijuí: Ed. Unijuí, 2007.

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília: Senado Federal, 2008.

_____. *A nova lei de diretrizes e bases da educação nacional*. LDB (Lei de Diretrizes e Bases da Educação). São Paulo: Cortez, 1990.

BRIGGS, Asa; BURKER, Peter. *Uma história social da mídia: de Gutenberg à internet*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2004.

BOBBIO, Norberto. *Ensaio sobre Gramsci e o conceito de sociedade civil*. São Paulo: Paz e Terra, 1999.

CAMARGO, Nelly de. Universidade Aberta: uma nova alternativa de ensino. *Revista Brasileira de Teleducação*, Rio de Janeiro, v. 3, n. 6-7, p. 61-76, 1974.

CARVALHO, Cristina Helena Almeida de. A mercantilização da educação superior brasileira e as estratégias de mercado das instituições lucrativas. *Revista Brasileira de Educação*, Rio de Janeiro, v. 18, n. 54, p. 761-776, jul./set. 2013.

COSTA, Celso José da; PIMENTEL, Nara Maria. O Sistema Universidade Aberta do Brasil na consolidação da oferta de cursos superiores a distância no Brasil. *Educação Temática Digital*, Campinas, v. 10, n. 2, p. 71-90, jun. de 2009.

COSTA, José Celso da. Modelos de Educação Superior a distância e a implantação da Universidade Aberta do Brasil. *Revista Brasileira de Informática na Educação*, v. 15, n. 2, p. 9-16, maio / ago. 2007.

COSTA, Maria Luisa Furlan. *Política pública para o ensino superior a distância e a implementação do Sistema Universidade Aberta do Brasil no Estado do Paraná*. Tese [Doutado em educação], Faculdade de Ciências e Letras, Universidade Estadual Paulista "Júlia de Mesquita Filho", São Paulo, 2010.

CURY, Carlos Roberto Jamil. O público e o privado: trajetória e contradições da relação Estado e educação. In: VELLOSO, Jacques et all. *Estado e Educação*. Campinas, SP: Papirus: Cedes; São Paulo: Ande: Anped, 1992.

CHAUÍ, Marilena. *A história no pensamento de Marx*. Doc. Disponível em: <bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/campus/marxispt/cap.%205.doc>. Acesso em: 23 ago. 2013.

CHAVES, Hélio. Projeto Universidade Aberta do Brasil. *SENAED*. 2006. Disponível em: <http://www.abed.org.br/seminario2006/programa.htm>. Acesso em: 16 jun. 2013.

CLÍMACO, João Carlos Teatini de Souza. Educação a distância: política pública essencial à educação brasileira. *RBPG*, supl.1, v. 8, p.15-28, dez. 2011.

_____. *Sistema UAB: metas e desafios*. 2013. Disponível em: http://www.abepro.org.br/arquivos/websites/43/AP15.05-Teatini_CAPES.pdf. Acesso em: 28 out. 2013.

_____. TEATINI, João Carlos. Educação a distância: realidade na educação brasileira. *Gazeta Mercantil*, Rio de Janeiro, 26 nov. 2003, s/p.

CLÍMACO, João Carlos Teatini de Souza; NEVES, Carmem Moreira. A contribuição da educação superior a distância à Reforma da universidade. In: APPEL, Emmanuel (org.). *A Universidade na encruzilhada*. Seminário Universidade: por que e como reformar?. Brasília: UNESCO Brasil, 2003.

CRUZ, Telma Maria da. *Universidade Aberta do Brasil: Implementação e previsões*. Dissertação [Mestrado em Educação], Faculdade de Educação, Universidade de Brasília, Brasília, 207.

CARDOSO, Ciro Flamarion Santana. *Uma introdução à História*. São Paulo: Brasiliense, 1981.

DIAS, Marco Antônio Rodrigues. Há lugar e formas de universidade aberta no Brasil? *Revista Brasileira de Tecnologia Educacional*, Rio de Janeiro, v. 5, n. 14, p. 35-41, 1976.

DOURADO, Luiz Fernando. Políticas e gestão de educação superior a distância: novos marcos regulatórios?. *Educação & Sociedade*, Campinas, v. 29, n. 104, especial, p. 891-917, out. 2008.

DUARTE, Newton. As pedagogias do aprender a aprender e algumas ilusões da assim chamada sociedade do conhecimento. In: DUARTE, Newton. *Sociedade do conhecimento ou sociedade das ilusões*. Campinas: Autores Associados, 2008.

DUBY, Geoges. *A História continua*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 1993.

EICH, Neri Vitor. Criança na escola não chega à rua. *Jornal do Brasil*. Rio de Janeiro, RJ, 1 ago.1993, p.13.

ENDERLE, Rubens. Apresentação. In: *Crítica da filosofia do Direito de Hegel*. São Paulo: Boitempo, 2005.

ENGELS, Friedrich. Discurso diante do túmulo de Marx em 1883. In: MARX, Karl. *Obras escolhidas em três tomos*, tomo III. Lisboa: Editorial Avante, 1985.

ESCOTET, Miguel A. Fatores adversos ao desenvolvimento de uma universidade aberta na América Latina. *Revista Brasileira de Tecnologia Educacional*, Rio de Janeiro, v. 7, n. 25, p. 23-30, nov./dez. 1978.

FAUSTO, Boris. O regime militar e a transição para a democracia (1964-1984). In: FAUSTO, Boris *História Concisa do Brasil*. São Paulo: Universidade de São Paulo, Imprensa Oficial do Estado, 2001.

FÁVERO, Maria de Lourdes de Albuquerque. Posicionamento da alfabetização de adultos em projeto de desenvolvimento integrado. *Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos*, Rio de Janeiro, v. 59, n. 131, p. 423-430, jul./set. 1973.

FERREIRA JUNIOR, Amarilio; BITTAR, Marisa. Educação e ideologia tecnocrática na ditadura militar. *Caderno Cedes*, Campinas, v. 28, n. 76, p. 335-355, set./dez. 2008.

FERNANDES, Florestan. Os dilemas educacionais: passado e presente em perspectiva. In: _____. *O desafio educacional*. São Paulo: Autores Associados, 1989.

_____. As soluções fundamentais dos problemas da indução na Sociologia: 3) Karl Marx. In: _____. *Fundamentos empíricos da explicação sociológica*. São Paulo: T.A. Queiroz, 1980.

_____. *Marx, Engels, Lênin: a história em processo*. São Paulo: Expressão popular, 2012.

_____. *A revolução burguesa no Brasil: ensaio de interpretação sociológica*. São Paulo: Globo, 2006.

FORMIGA, Marcos. A terminologia da EAD. n: LITTO, Fredric M; FORMIGA, Marcos (Orgs.). *Educação a distância: o estado da arte*. São Paulo: Pearson Education do Brasil, 2009.

FRIEDMAN, Milton. *Capitalismo e liberdade*. São Paulo: Arte Nova, 1977.

FRIGOTTO, Gaudêncio. Os circuitos da história e o balanço da educação no Brasil na primeira década do século XXI. *Revista Brasileira de Educação*, Rio de Janeiro, v. 16, n. 46, p. 235-274, jan./abr. 2011.

_____. O enfoque da dialética materialista histórica na pesquisa educacional. In: FAZENDA, Ivani (org.). *Metodologia da Pesquisa Educacional*. São Paulo: Cortez, 2010.

FUKUYAMA, Francis. *O fim da história e o último homem*. São Paulo: Rocco, 1992.

FURTER, Pierre. Educação de adultos e educação extra-escolar nas perspectivas da educação permanente. *Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos*, Rio de Janeiro, v. 59, n. 131, p. 410-422, jul./set. 1973.

FRANCO, Sérgio Roberto Kieling. O Programa Pró-licenciatura: gênese, construção e perspectiva. In: *Desafios da Educação a distância na formação de professores*. Brasília: Secretaria de Educação a Distância, 2006.

FREITAS, Helena Costa Lopes de. A (nova) política de formação de professores: a prioridade postergada. *Educação & Sociedade*, Campinas, v. 18, n. 100, especial, p. 1203-1230, out. 2007.

GAMBOA, Silvio Sánchez. O problema do método. In: GAMBOA, Silvio Sánchez. *Pesquisa em educação*. Chapecó: Argos, 2007.

GARCIA, Walter E. Legislação, políticas públicas e gestão para o ensino a distância. *Revista Brasileira de Tecnologia Educacional*, Rio de Janeiro, v. 26, n. 139, p.16-18, nov./dez. 1997.

GASPARI, Elio. *A ditadura escancarada. As ilusões armadas*. São Paulo: Companhia das Letras, 2002.

GRAMSCI, Antonio. Caderno 12. In: GRAMSCI, Antonio. *Cadernos do cárcere*, v. 2. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2011.

GIOLO, Jaime. Educação a distância: tensões entre o público e o privado. *Educação & Sociedade*, Campinas, v. 31, n.113, p.1271-1298, out./dez. 2010.

GTPE. Universidade Aberta do Brasil: faz-se necessário denunciar o engodo. *Anped/UERJ*. 2007. Disponível em: <<http://www.anped11.uerj.br/doc15.htm>>. Acesso em: 7 set. 2013.

GUIMARÃES, Paulo Vicente. A contribuição do Consórcio intereuniversitário de educação continuada e a distância - Brasilead - para o desenvolvimento da educação nacional. *Em aberto*, Brasília, n. 70, p. 28-33, abr./jun. 1996.

GRONROOS, Christian. *Marketing: gerenciamento e serviços: operações para a satisfação do cliente*. São Paulo: Atlas, 1994.

HAYEK, Friedrich Augut von. *O caminho da servidão*. São Paulo: Instituto Ludwig von Mises Brasil, 2010.

HOBBSBAWN, Eric. Era dos extremos: o breve século XX: 1914-1991. São Paulo: Companhia das Letras, 2009.

HÖFLING, Eloisa de Mattos. Estado e políticas (públicas) sociais. *Caderno Cedes*, Campinas, v. 21, n.55, p. 30 - 41, nov. 2001.

HORTA, José Silvério Baía. Rádio e Educação. *Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos*. Rio de Janeiro, v. 59, n. 131, jul./set. 1973.

HÚNGARO, Edson Marcelo. *Trabalho, tempo livre e emancipação humana: os determinantes ontológicos ds políticas sociais de lazer*. Tese [Doutorado em Educação Física]. Universidade Estadual de Campinas, São Paulo, 2008.

LEFEBVRE, Henri. *Problemas atuais do marxismo*. Portugal: Editorial Avante, 1985.

LEHER, Roberto. Educação no governo Lula da Silva: a ruptura que não aconteceu. In: *Os anos Lula: contribuições para um balanço crítico*. Rio de Janeiro: Gramond, 2010.

_____. A problemática da universidade 25 anos após "a crise da dívida". *Universidade e Sociedade*, DF, n. 39, p. 9-15, fev. 2007.

LI, Shu-Tien, e Witold BROSTOW. A universidade mundial aberta: ensino para graduados e não residentes. *Revista Brasileira de Tecnologia Educacional*, Rio de Janeiro, v. 8. n. 30, p. 39-45, set./out. 1979.

LIMA, Kátia. Educação a distância ou à distância da educação?. *Universidade e Sociedade*, DF, n. 39, p. 81-91, fev. 2007.

LIMA, Maria das Graças Silva. *Educação a distância: conceituação e historicidade*. Disponível em: <http://www.nead.unama.br/site/bibdigital/pdf/artigos_revistas/33.pdf>. Acesso em: 18 set. 2013.

LITTO, Frederic Michael. Perspectivas da educação a distância no Brasil: três cenários a ponderar [1997-2002]. *Revista Brasileira de Aprendizagem Aberta e a Distância*, São Paulo, p. 1-9, 2003.

LOMBARDI, José Claudinei. História e historiografia da educação: atentando para as fontes. In: LOMBARDI, José Claudinei; NASCIMENTO, Maria Isabel Moura. *Fontes, história e historiografia da educação*. Campinas, SP: Autores Associados: HISTEDBR, 2004.

LUCKÁCS, Györgé. O que é o marxismo ortodoxo. In: LUCKÁCS, Györgé. *História e consciência de classe: estudos sobre a dialética marxista*. São Paulo: Martins Fontes, 2012a.

_____. Os princípios fundamentais de Marx. In: _____. *Para uma ontologia do ser social*. São Paulo: Boitempo, 2012b.

LUDKE, Menga; ANDRÉ, Marli. *A pesquisa em educação: abordagens qualitativas*. São Paulo: Edu, 1986.

MACEDO, Luiz Antônio de Lima. Universidade Aberta. *Revista Brasileira de Teleducação*. Rio de Janeiro, n. 4 3, p. 53-57, 1974.

MAIA, Carmem; MATTAR, João. *ABC da EaD*. São Paulo: Pearson Prentice Hall, 2007.

MANCEBO, Denise. Trabalho docente na educação superior brasileira: mercantilização das relações e heteronomia acadêmica. *Revista Portuguesa de Educação*, Braga, v. 23, n. 2, p. 73-91, 2010.

MARTINS, Luiz Roberto. *Educação superior a distância no Brasil: uma construção consorciada e em rede*. Disponível em: <<http://revista.ibict.br/liinc/index.php/liinc/article/viewFile/205/120>>. Acesso em: 13 set 2013.

MARX, Karl. Prefácio. In: MARX, Karl. *Para a crítica da economia política: salário, preço e lucro; o rendimento e suas fontes: a economia vulgar*. São Paulo: Abril Cultural, 1982.

_____. Introdução. In: MARX, Karl. *Para a crítica da economia política: salário, preço e lucro; o rendimento e suas fontes: a economia vulgar*. São Paulo: Abril Cultural, 1982.

_____. Pós-fácio à segunda edição. In: MARX, Karl. *O Capital*, tomo I. Lisboa: Edições Avante, 1990.

_____. *Miséria da filosofia*. São Paulo: Global, 1985.

_____. *Crítica da filosofia do Direito de Hegel*. São Paulo: Boitempo, 2005.

_____. Introdução a crítica da filosofia do Direito de Hegel. In: *Crítica da filosofia do Direito de Hegel*. São Paulo: Boitempo, 2005.

_____. O método da economia política. In: MARX, Karl. *Grundrisse*. São Paulo: Boitempo, 2011.

MARX, Karl; ENGELS, Friedrich. Feurbach: a ideologia em geral, em especial a Alemã. In: MARX, Karl; ENGELS, Friedrich. *A ideologia alemã*. São Paulo: Boitempo, 2007.

MASSON, Gisele. As contribuições do método materialista histórico e dialético para a pesquisa sobre políticas educacionais. *IX ANPED Sul*, Caxias do Sul, RS, 2012. Disponível em: <http://www.portalanpedsul.com.br/2012/home.php?link=grupos&acao=listar_trabalhos&nome=GT05+%E2%80%93+Estado+e+Pol%C3%ADtica+Educacional&id=105>. Acesso em: 9 dez. 2013.

MEDEIROS, Simone. *Políticas de educação a distância na formação de professores da educação básica no governo Lula da Silva (2003-2010)*. Tese [Doutorado em Educação]. Universidade Federal de Goiás: Faculdade de Educação. Goiania: 2012.

MENDES, Andréia. *A educação a distância nos meandros da legislação brasileira: 1988-1996*. Dissertação [Mestrado em Educação]. Faculdade de Educação, Universidade de Brasília, Brasília, 2005.

MENDONÇA, Sônia Regina. *Sociedade civil em Gramsci: venturas e desventuras de um conceito*. Doc. s/d. Disponível em: <<http://www.historia.uff.br/estadoepoder/7snepe/docs/001.pdf>>. Acesso em: 22 mar. 2013.

MERCADANTE, Aloizio. *O governo Lula e a construção de um Brasil mais justo*. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2010.

MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO E DESPORTO. Decreto n. 1.237, de 06 de setembro de 1994. *Revista Brasileira de Educação a Distância*, v. 2, n. 8, p. 29-32, 1995.

MINTO, César Augusto; FÉTIZON, Beatriz Alexandrina de Moura. Ensino a distância: equívocos, legislação e defesa da formação presencial. *Universidade e Sociedade*, DF, n. 39, p. 93-105, fev. 2007.

MIRANDA, Guacira Quirino. MEC/UAB - Programa Universidade Aberta do Brasil. In: SIMPOSIO ESTADO POLÍTICAS DA UFU, s/d, Uberlândia. *Anais Eletrônicos*. Uberlândia: UFU, s/d. Disponível em: <<http://www.simposioestadopoliticas.ufu.br/imagens/anais/pdf/DC28.pdf>>. Acesso em: 8 out. 2013.

MOORE, Michael; KEARLEY, Greg. *Educação a distância: uma visão integrada*. São Paulo: Thomson Learning, 2007.

MOTA et al. Universidade Aberta do Brasil: democratização do acesso à educação superior pela rede pública. In: *Desafios da educação a distância na formação de professores*. Brasília: Secretaria de Educação a Distância, 2006.

MOTA, Ronaldo. A Universidade Aberta do Brasil. In: LITTO, Frederic Michael; FORMIGA, Manuel Marcos Maciel. *Educação a Distância: o estado da arte*. São Paulo: Pearson Education do Brasil, 2009.

_____. Universidade Aberta do Brasil. *abraEAD*. 2007. Disponível em: <http://www.abraead.com.br/artigos_ronaldo.html>. Acesso em: 16 jul 2013.

NETO, Francisco José da Silveira Lobo. Universidade Aberta: democratização do ensino superior. *Revista Brasileira de Tecnologia Educacional*. v.18, n. 89-91, p. 33-38, jul./dez. 1989.

NETTO, José Paulo. Relendo a teoria marxista da história. In: SAVIANI, Demeval; LOMBARDI, José Claudinei; SANFELICE, José Luís (Orgs.). *História e História da Educação: o debate teórico-metodológico atual*. Campinas, SP: Autores Associados: HISTEDBR, 2010.

_____. *Crise do socialismo e ofensiva neoliberal*. São Paulo: Cortez, 1995.

_____. *Introdução ao estudo do método de Marx*. São Paulo: Expressão Popular, 2011.

_____. Notas sobre a democracia e transição socialista. In: *Democracia e transição socialista: ensaios de teoria política*. Belo Horizonte: Oficina do Livro, 1990.

_____. *O que é o marxismo*. São Paulo: brasiliense, 1994.

_____. Introdução. In: MARX, Karl. *Miséria da Filosofia*. São Paulo: Global, 1985.

_____. Marx: a propósito da crítica de 1843. In: *Democracia e transição socialista: ensaios de teoria política*. Belo Horizonte: Oficina do Livro, 1990.

NEVES, Carmem Moreira de Castro. O desafio contemporâneo da educação a distância. *Em Aberto*, v. 16, n. 79, p. 34-41, 1996.

NEVES, Lúcia Maria Wanderley. *Educação e Política no Brasil de hoje*. São Paulo: Cortez, 1994.

NISKIER, Arnaldo. *Educação a distância: a tecnologia da esperança*. São Paulo: Loyola, 1999.

_____. Mais perto da educação a distância. Em Aberto, Brasília, v. 16, n. 70, p. 51-56, abr./jun. 1996.

_____. *Universidade aberta: um projeto do tamanho do Brasil*. Rio de Janeiro: mimeo., 2013.

NUNES, Ivônio Barros. Noções de Educação a Distância. *Revista Educação a Distância*, n. 4/5, s/p, abr. 1994.

_____. A história da EAD no mundo. In: LITTO, Fredric M; FORMIGA, Marcos (Orgs.). *Educação a distância: o estado da arte*. São Paulo: Pearson Education do Brasil, 2009.

KOSIK, Karel. Dialética da totalidade concreta. In: KOSIK, Karel. *Dialética do concreto*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1976.

KUENZER, Acácia Zeneida. Desafios teórico-metodológicos da relação trabalho-educação e o papel social da escola. In: FRIGOTTO, Gaudêncio (Org.). *Educação e crise do trabalho: perspectivas de final de século*. Petrópolis, RJ: Vozes, 2011

OLIVEIRA, Dalila Andrade. Política educacional nos anos 1990: educação básica e empregabilidade. In: DOURADO, Luiz Fernando; PARO, Vitor Henrique. *Políticas Públicas & Educação Básica*. São Paulo: Xamã, 2001.

OLIVEIRA, Inocência. Mensagem no. 86, de 1993. Brasília: Mimeo. doc. adquirido por meio do atendimento ao cidadão do Senado Federal, mai. 2013.

OLIVEIRA, João Batista Araújo de. Universidade aberta: uma solução a procura de um problema. *Revista Brasileira de Tecnologia Educacional*, Rio de Janeiro, v. 8. n. 30, p. 5-7, set./out. 1979.

_____. Universidade aberta: passado, presente e futuro. *Revista Brasileira de Tecnologia Educacional*, Rio de Janeiro, v.14, nº 63, mar./abr.1985.

_____. Universidade aberta: passado, presente e futuro. *Revista Brasileira de Tecnologia Educacional*, Rio de Janeiro, v.77, n. 80/81, p. 93-100, jan./abr. 1988.

OTRANTO, Célia Regina. A reforma da educação superior do governo Lula: da inspiração a implantação. ANPED. GT 11. 2006. Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br/arquivos/pdf/2004.6.3.11.5.37.pdf>>. Acesso em: 23 out. 23 2013.

PARTIDOS DOS TRABALHADORES (PT). *Uma escola do tamanho do Brasil: programa de governo 2002*. Disponível em: <<http://www.fpabramo.org.br/uploads/umaescoladotamanhodoBrasil.pdf>>. Acesso em: 9 jul. 2013.

PASSARINHO, Jarbas. *Um Híbrido Fértil*. Rio de Janeiro: Expressão e Cultura, 1996.

PEREIRA, Eva Wairos; MORAES, Raquel de Almeida. História da educação a distância e os desafios da formação de professores no Brasil. In: SOUZA, Amaralina Miranda de; FIORENTINI, Lêda Maria Rangearo; RODRIGUES, Maria Alexandra Militão (Orgs.). *Educação a distância: comunidade de aprendizagem em rede*. Brasília: Universidade de Brasília, Faculdade de Educação, 2009.

PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. *A crise do Estado: ensaios sobre economia brasileira*. São Paulo: Nobel, 1992.

_____. *Desenvolvimento e crise no Brasil: história, economia e política de Getúlio Vargas a Lula*/. São Paulo: Ed. 34, 2003.

PEREIRA, Maria de Fátima Rodrigues; PEIXOTO, Elza Margarida de Mendonça. A distância: a escola Lula para a formação de professores. *Revista HISTEDBR on-line*, Campinas, n. 40, p. 1672-2584, dez. 2010.

PERRY, Walter. *Open Universty*. Milton Keynes: Open University Press, 1976.

PRETI, Oreste. A universidade aberta do Brasil: uma política de Estado para o ensino superior a distância. Disponível em: <http://www.uab.ufmt.br/uab/images/artigos_site_uab/uab_politica_de_Estado.pdf>. Acesso em: 13 jul 2013.

_____. A formação de professores na modalidade a distância: (DEZ) construindo metanarrativas e metáforas. In: PRETI, Oreste (Org.). et al. *Educação a distância*. Sobre discursos e práticas. Brasília: Liber Livros, 2005.

PRETTO, Nelson De Luca. Formação de professores exige rede!. *Revista Brasileira de Educação*, Rio de Janeiro, n. 20, p. 121-131, ago. 2002.

PRETI, Oreste. PETERS, Otto. *A educação a distância em transição*. Rio Grande do Sul: Editora Unisinos, 2003.

PINTO, Nelly Souza. Ensino a distância no Brasil: sua trajetória e política atual. *Revista Brasileira de Tecnologia Educacional*, Rio de Janeiro, v. 26, n. 139, p. 63-66, nov/dez, 1997.

PIMENTEL, Nara Maria. *Educação aberta e a distância*. Análise das políticas públicas e da implementação do ensino a distância no ensino superior do Brasil a partir das experiências da Universidade Federal de Santa Catarina e da Universidade Aberta de Portugal. Tese [Doutorado em Engenharia de Produção], Programa de Pós-graduação em Engenharia de Produção, Universidade Federal de Santa Catarina, Santa Catarina, 2006.

POLITZER, Georges et all. *Princípios fundamentais de filosofia*. São Paulo: Hemus Editora, s/d.

POPPOVIC, Pedro Paulo. Educação a distância: problemas da incorporação de tecnologias educacionais modernas nos países em desenvolvimento. *Em Aberto*, Brasília, v. 16, n. 79, p. 5-8, 1996.

QUADRAT, Samantha Viz. Os militares: a comunidade de informações e a abertura. In: LINHARES, Maria Yeda (org). et al. *História Geral do Brasil*. Rio de Janeiro: Campus, 1990.

REIS, Daniel Aarão. A ditadura civil-militar. *O Globo*. Disponível em: < <http://oglobo.globo.com/blogs/prosa/posts/2012/03/31/a-ditadura-civil-militar-438355.asp>>. Acesso em: 10 ago. 2013.

RIBEIRO, Darcy. *Confissões*. São Paulo: Companhia das Letras, 1997.

RODRIGUEZ, Ricardo Velez. Universidade aberta: nova instância cultural. *Convivium*, Rio de Janeiro, v. 26, n. 3, p. 210-2013, mai./jun, 1983.

SANFELICE, José Luís. Dialética e pesquisa em educação. In: LOMBARDI, José Claudinei; SAVIANI, Demerval (Orgs.). *Marxismo e educação: debates contemporâneos*. Campinas, SP: Autores Associados: HISTEDBR, 2008.

_____. Fontes e história das políticas educacionais educacionais. In: LOMBARDI, José Claudinei; NASCIMENTO, Maria Isabel Moura. *Fontes, história e historiografia da educação*. Campinas, SP: Autores Associados: HISTEDBR, 2004.

SANTOS, Catarina de Almeida. *A expansão da educação superior rumo à expansão do capital: interfaces com a educação a distância*. Tese (Doutorado em Educação). São Paulo: Universidade de São Paulo, Faculdade de Educação, 2008.

SARDENBERG, Ronaldo Mota. Apresentação. In: TAKAHASHI, Tadao (org.). *Sociedade da informação no Brasil: Livro Verde*. Brasília: Ministério da Ciência e Tecnologia, 2000.

SARTRE, Jean-Paul. Questão de método. In: SARTRE, Jean-Paul. *Existencialismo é um humanismo. A imaginação. Questão de método*. (Coleção os Pensadores). São Paulo: Nova Cultural, 1987.

SAVIANI, Dermeval. *Política e educação no Brasil: o papel do Congresso Nacional na legislação de ensino*. Campinas: Autores Associados, 2008a.

_____. Ensaio contra-hegemônicos: as pedagogias críticas buscando orientar a prática educativa (1980-1991). In: _____. *História das ideias pedagógicas no Brasil*. Campinas: Autores Associados, 2008b.

_____. *A nova lei da educação: trajetória, limites e perspectivas*. Campinas: Autores Associados, 1997.

_____. Sistema de educação: subsídios para a Conferência Nacional de Educação. CONAE: 2010. Disponível em:

<http://portais.seed.se.gov.br/sistemas/portal/arquivos/p14-499_conae_dermevalsaviani.pdf>. Acesso em: 02 jul. 2013.

SCARTEZINI, A.C. *Segredos de Médici*. São Paulo: Marco Zero, 1985.

SEGENREICH, Stella Cecília Duarte. *Relação Estado e Sociedade na oferta e regulação da graduação a distância no Brasil: da periferia ao centro das políticas públicas*. Disponível em: <<http://www.anpae.org.br/iberolusobrasileiro2010/cdrom/111.pdf>> Acesso em: 6 jul. 2013.

_____. ProUni e UAB como estratégias de EAD na expansão do ensino superior. *Pró-Posições*, Campinas, v. 20, n. 2 (59), p. 205-222, maio/ago, 2009.

SILVA, Francisco Carlos Teixeira da. A modernização autoritária: do golpe militar à redemocratização 1964/1984. In: LINHARES, Maria Yedda (org.). et al. *História Geral do Brasil*. Rio de Janeiro: Campus, 1990.

SILVA, Luiz Victor D`Arinos. Sociedade aberta. Educação de adultos a distância: uma solução a procura de um problema. *Revista Brasileira de Tecnologia Educacional*, Rio de Janeiro, v. 8, n. 30, p. 8-17, set./out. 1979.

SILVA JÚNIOR, João dos Reis. *Reformas do Estado e da Educação e as políticas para a formação de professores a distância: implicações políticas e teóricas*. *Revista Brasileira de Educação*, Rio de Janeiro, n. 24, p. 79-94, set./out./nov./Dez. 2003.

SILVA, Maria Abádia. *Intervenção e consentimento*. A política educacional do Banco Mundial. Campinas: Autores Associados, 2002.

SILVA, Solonildo Almeida. *Educação a distância e Universidade Aberta do Brasil: quando a mercantilização do ensino e a precarização da docência alcançam um novo ápice? Tese [Doutorado em Educação]*, Faculdade de Educação, Universidade Federal do Ceará, Ceará, 2011.

SOUZA, Paulo Renato. Exposição de Motivos n. 221, de 19 de dezembro de 1997. *Diário da Câmara dos Deputados*. Brasília, DF, 12 mar. 1998, p. 05989-05990.

SOUZA, Romualdo de. Lula troca nove pastas na Esplanada. *Jornal do Brasil*, Rio de Janeiro, 24. jan. 2004, p. A3.

SCHULTZ, Theodore W. *O valor econômico da educação*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1973.

TAKAHASHI, Tadao (org.). *Sociedade da informação no Brasil: Livro Verde*. Brasília: Ministério da Ciência e Tecnologia, 2000

TRÓPIA, Patrícia Vieira. O ensino superior em disputa: apoio e alianças de classe à política para o ensino superior no governo Lula. *ANPED*. GT 11. Disponível em: <<http://www.anped.org.br/reunioes/31ra/1trabalho/GT11-3987--Int.pdf>>. Acesso em: 22 out. 2013.

VIANNEY, João et al. *A Universidade Virtual no Brasil: o ensino superior a distância no país*. Tubarão: Unisul, 2003.

VIEIRA, Sofia Lerche. Políticas internacionais e educação - cooperação ou intervenção?. In: DOURADO, Luiz Fernando; Paro Vitor Henrique. *Políticas Públicas & Educação Básica*. São Paulo: Xamã, 20

_____. *Políticas educacionais em tempo de transição (1985 - 1995)*. Brasília: Plano, 2000.

_____. A educação nas constituições brasileiras: texto e contexto. *Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos*, Brasília, v.88, n. 219, p. 291-309, maio/ago. 2007.

ZUIN, Antonio A. S. Educação a distância ou educação distante? O Programa Universidade Aberta do Brasil, o Tutor e o Professor Virtual. *Educação & Sociedade*, Campinas, v. 27, n. 96, Especial, p. 935-954, out. 2006.

FONTES PRIMÁRIAS E DE APOIO

ARQUIVO DO SENADO FEDERAL. Projeto nº 1.258/88 (Câmara dos Deputados), nº. 101/93 (Senado Federal). *Fixa as Diretrizes e Bases da Educação*, 4 v. Brasília, DF, s.d

BANCO DO BRASIL S.A. *Acordo de Cooperação técnica que celebram o Banco do Brasil e a Universidade a fim de implementar programa experimental de educação a distância*. Brasília, 2005. Mimeografado.

BANCO DO BRASIL S.A. *Acordo de Cooperação técnica que celebram o Banco do Brasil e a Universidade a fim de implementar programa experimental de educação a distância*. Brasília, 2005. Mimeografado.

_____. *Nota DIPES - 2006/1242, de 25.09.2006* - Ampliação do projeto-piloto para as regiões não atendidas na primeira turma do Programa Universidade Aberta do Brasil. Brasília, 2006. Mimeografado.

_____. *Nota DIPES - 2006/00511, de 25.04.2006*. Brasília, 2006. Mimeografado.

_____. *Nota DIPES - 2007/0742, de 18 de junho de 2007*. Mimeografado.

_____. *Renovação do convênio para contratação de especialistas - Sistema Universidade Aberta do Brasil*. Brasília, 2007. Mimeografado.

_____. *Acordo de Cooperação Técnica que entre si celebram a União, representanda pelo MEC e o Banco do Brasil S.A*. Brasília, 2005. Mimeografado.

_____. *Carta convite direcionada ao Reitor a Universidade do Estado da Bahia com vista a solicitar apoio para montar um polo presencial no Estado do Sergipe*. Brasília, 2006. Mimeografado.

_____. *Termo de Convênio objetivando a contratação de especialistas para a avaliação das propostas para implantação do Sistema Universidade Aberta do Brasil*. Brasília, 2006. Mimeografado.

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília: Senado Federal, 2008.

_____. Afastamento do país. *Dário Oficial da União*, Brasília, DF, 23 ago.1993. Seção II, p. 4.716.

_____. CAPES/DED. *Parâmetros de Fomento*, 2012. Mimeografado.

_____. *Decreto nº. 2.494, 10 de fevereiro de 1998*. Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br/seed/arquivos/pdf/tvescola/leis/D2494.pdf>>. Acesso em: 9 ago. 2013).

_____. *Decreto, n.º. 2.561, de 27 de abril de 1998*. Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br/seed/arquivos/pdf/tvescola/leis/D2561.pdf>>. Acesso em: 10 ago. 2013).

_____. Decreto, n.º. 1.237, de 6 de setembro de 1994. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 8 set.1994. Seção I, p. 13.477.

_____. Afastamento do país. *Dário Oficial da União*, Brasília, DF, 23 ago.1993. Seção II, p. 4.716.

_____. *Decreto nº. 2.494, 10 de fevereiro de 1998*. Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br/seed/arquivos/pdf/tvescola/leis/D2494.pdf>>. Acesso em: 9 ago. 2013).

_____. *Decreto, n.º. 2.561, de 27 de abril de 1998*. Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br/seed/arquivos/pdf/tvescola/leis/D2561.pdf>>. Acesso em: 10 ago. 2013).

_____. Decreto, n.º. 1.237, de 6 de setembro de 1994. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 8 set.1994. Seção I, p. 13.477.

_____. Discurso de apresentação do Avança Brasil: Plano Plurianual 2000/2003. *Biblioteca da Presidência da República*. Disponível em: <<http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/ex-presidentes/fernando-henrique-cardoso/mensagens-presidenciais-1/1998/view>>. Acesso em: 12 ago. 2013).

_____. Discurso de apresentação do Plano Plurianual para o triênio de 1996/1999. *Biblioteca da Presidência da República*. Disponível em: <<http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/ex-presidentes/fernando-henrique-cardoso/discursos-1/1o-mandato/1995-2- semestre%2042%20-%20Discurso%20na%20apresentacao%20do%20Plano%20Plurianual%20-%20Palacio%20do%20Planalto%20-%20Brasilia%20-%20Distrito%20Fede>> Acesso em: 8 ago 2013.

_____. *Educação aberta, continuada e a distância*. Brasília: Relatório Síntese, 1994. Mimeografado.

_____. Extrato do Termo de Cooperação 004/93. *Diário Oficial da União*. Brasília, DF, 6 set. 1993. Seção III, p. 28.

_____. Lei nº 5.692, de 11 de agosto de 1971. *Presidência da República*. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/15692.htm>. Acesso em: 14 jul. 2013.

_____. Mensagem ao Congresso Nacional na abertura da 4a. Sessão Legislativa Ordinária da 51a. Legislatura, 2002, parte I. *Biblioteca da Presidência da República*. <<http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/ex-presidentes/fernando-henrique-cardoso/mensagens-presidenciais-1/mensagem-ao-congresso-nacional-na-abertura-da-4a-sessao-legislativa-ordinaria-da-51a-legislatura-2002-parte-1/view>> . Acesso em: 12 ago. 2013.

_____. Mensagem ao Congresso Nacional na abertura da quarta sessão legislativa ordinária da 50 legislatura, 1998. *Biblioteca da Presidência da República*. Disponível em: <http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/ex-presidentes/fernando-henrique-cardoso/mensagens-presidenciais-1/1998/view>>. Acesso em: 11 ago 2013.

_____. Mensagem nº. 86 de 1990. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 19 fev. 1990, p. 3309.

_____. Decreto 5.622, de 20 de dezembro de 2005. *Palácio do Planalto*. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2005/decreto/D5622.htm>. Acesso em: 8 out. 2013.

_____. Decreto n. 2.494, 10 de fevereiro de 1998. *Portal MEC*. Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br/seed/arquivos/pdf/tvescola/leis/D2494.pdf>>. Acesso em: 9 ago. 2013.

_____. Decreto, n. 2.561, de 27 de abril de 1998. Portal MEC. Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br/seed/arquivos/pdf/tvescola/leis/D2561.pdf>>. Acesso em: 10 ago. 2013.

_____. Decreto, 20 de outubro de 2003. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 20 out. 2003.

_____. Lei n. 10.933, de 11 de agosto de 2004. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 12 Ago. 2006, Edição Extra, p. 1-12.

_____. Lei n. 11.273, de 6 de fevereiro de 2006. *Palácio do Planalto*. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2006/L11273.htm>. Acesso: 28 Out. 2013.

_____. Mensagem ao Congresso Nacional na abertura da primeira Sessão Legislativa Ordinária da 52a. Legislatura - 2003. *Biblioteca da Presidência da República*. Disponível

em: <<http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/ex-presidentes/luiz-inacio-lula-da-silva/mensagens-presidenciais/2003/view>>. Acesso em: 8 set. 2003.

_____. Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado. Plano Diretor da Reforma do Estado. Brasília, 1995. Disponível em: <<http://www.bresserpereira.org.br/Documents/MARE/PlanoDiretor/planodiretor.pdf>>. Acesso em: 22 fev. 2013.

_____. Ministério da Educação. Portaria n. 1.097, de 30 de maio de 2006. *Diário Oficial de União*, Brasília, DF, 31 maio 2006. Seção 2, p. 12.

_____. Lei 11. 107, de 7 de abril de 2005. *Palácio do Planalto*. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/lei/111107.htm>. Acesso em: 9 out. 2013.

_____. Ministério da Educação e Cultura. *Projeto Logos 2*. Brasília: Departamento de Documentação e Divulgação, 1975.

_____. Ministério da Educação e Cultura. *Plano Setorial de Educação e Cultura*. Brasília: Secretaria Geral, 1971.

_____. Ministério da Educação e Cultura. Informe Brasileiro para a 3a. Conferência Internacional de Educação de Adultos. *Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos*. Rio de Janeiro, v. 59, n. 13, p. 505-535, jul./set. 1973.

_____. Ministério da Educação e Cultura. Portaria, no. 96, de 5 de março de 1974. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 11 mar. 1973. Seção I, p. 2.621.

_____. Ministério da Educação. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais (INEP). *Sinopses Estatísticas da Educação Superior: 2004, 2005, 2006, 2007, 2008, 2009, 2010*. Brasília: MEC/INEP, 2004-2010.

_____. Ministério da Educação. Alinhamento Estratégico: MEC, 2003 - Tomo I. *Domínio Público*. Brasília, 2003. Disponível em: <<http://www.dominiopublico.gov.br/download/texto/me001723.pdf>>. Acesso em: 16 maio 2013.

_____. Ministério da Educação. Decreto n. 5.19, de 28 de julho de 2004. *Portal MEC*. Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br/arquivos/pdf/d5159.pdf>>. Acesso em: 28 set. 2013.

_____. Portaria, de 23 de julho de 2004. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 23 jul 2004. Seção 2, p.6.

_____. Portaria, n. 37 de 2 de setembro de 2004. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 9 set. 2004. Seção I, p. 16A.

_____. *E.M. 0142*. Minuta de Decreto para regulamentar a educação a distância. Brasília: 2003. Mimeografado.

- _____. *E.M. N. 124 que cria o INEAD*. Brasília: 2003. Mimeografado.
- _____. Ministério da Educação. Fórum da Estatais pela Educação. Projeto Universidade Aberta do Brasil. *Portal MEC*. Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br/arquivos/pdf/universidade.pdf>>. Acesso em: 23 maio 2013.
- _____. Ministério da Educação. Fórum das Estatais pela Educação: diálogo para a cidadania e inclusão. *Portal MEC*. Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br/arquivos/pdf/texto.pdf>>. Acesso em: 12 maio 2013.
- _____. *Padrões de qualidade para a educação a distância*. Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br/seed/arquivos/pdf/legislacao/refead1.pdf>>. Acesso em: 10 ago. 2013.
- _____. *Plano Nacional de Educação*. Brasília: Senado Federal: UNESCO, 2001.
- _____. *Portaria n. 301, de 7 de abril de 1998*. Disponível em: <<http://www.abed.org.br/documentos/ArquivoDocumento.440.pdf>>. Acesso em: 10 ago. 2013.
- _____. Ministério da Educação. Decreto 5.800, de 8 de junho de 2006. *Palácio do Planalto*. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/decreto/d5800.htm>. Acesso em: 27 out. 2013.
- _____. Ministério da Educação. Edital N. 1, de 16 de dezembro de 2005. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 20 dez. 2005, Seção I, p. 39.
- _____. Ministério da Educação. Secretaria de Educação a Distância. Chamada Pública MEC/SEED - N. 01/2004. *Portal MEC*. Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br/seed/arquivos/pdf/chamadapublica1.pdf>> (acesso em 25 de set de 2013).
- _____. Ministério da Educação. Secretaria de Educação a Distância. *Correspondência: processo seletivo para o Curso-Piloto de Administração a Distância, em parceria com o Banco do Brasil*. Brasília, 2006. Mimeografado.
- _____. Ministério da Educação. Secretaria de Educação a Distância. *Informações sobre o curso-piloto de Administração a distância, no âmbito do Projeto Universidade Aberta do Brasil*. Brasília, 2006. Mimeografado.
- _____. Ministério da Educação. Secretaria de Educação a Distância. Plano de Trabalho para a comissão de seleção dos projetos para integrar o Sistema Universidade Aberta do Brasil. Brasília, 2006. Mimeografado.
- _____. Ministério da Educação. Secretaria de Educação a Distância. Balanço Geral da União, 2004. *Portal MEC*. Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br/seed/arquivos/pdf/seed2004.pdf>>. Acesso em: 13 out. 2013.

_____. Programa de rádio transmitida em 9 de janeiro de 2001. *Biblioteca da Presidência da República*. Disponível em: <<http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/ex-presidentes/fernando-henrique-cardoso/programas-de-radio/2001-programas-de-radio/programa-transmitido-em-9-de-janeiro-de-2001/download>> . Acesso em: 12 ago. 2013.

_____. Projeto de Lei do Congresso Nacional, nº 10, de 1975. *Arquivo do Senado Federal*, Caixa 4, subanexo 9, pasta 10, 1976.

_____. Ministério da Educação e Cultura. Autorização de afastamento do país. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 11 abr.1975. Seção I, p. 4.230.

_____. Ministério da Educação e Cultura. Portaria 445, de 12 de dezembro de 1975. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 12 jan. 1976. Seção I, p. 342.

_____. Ministério da Educação e Cultura .Portaria Ministerial nº. 159, de 13 de março de 1973. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 13 mar.1973. Seção I, p. 2.771.

_____. Ministério da Educação e Cultura. Portaria nº. 622, de 10 de novembro de 1975. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 17 nov.1975. Seção I, p.15.342.

_____. Portaria no. 418, de 10 de novembro de 1988. *Dossiê sobre a Educação a Distância*. Brasília:. Arquivo Histórico INEP, Série 350, caixa 14, 1988. Mimeografado.

_____. Portaria nº 511, de 27 de setembro de 1988. *Dário Oficial da União*, Brasília, DF, 29 set.1988. Seção I, p. 18901.

_____. Portaria nº. 117, de 13 de março de 1989. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 14 mar.1989. Seção I, p. 3955-3956.

_____. Portaria nº. 161, abril de 1989. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 27 abr. 1989. Seção I, p.1.765.

_____. Portaria n. 1.702 -A ,de 6 de dezembro de 1994. *Dário Oficial da União*, Brasília, DF, 12 dez. 1994. Seção I, p. 19.141.

_____. Portaria de Nomeação. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 20 jan. 1995. Seção II, p. 461.

_____. Portaria nº. 335, de 6 de fevereiro de 2002. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 7 fev. 2002. Seção II, p.7.

_____. Portaria nº. 467, de 25 de março de 1997. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 26 mar. 1997. Seção II, p. 2001-2002.

_____. Portaria, de 10 de setembro de 1997. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 12 set. 1997. Seção II, p. 6.967.

_____. Regimento Interno da SEED. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 30 ago. 1996. Seção I, p. 16.947.

_____. *Sistema Nacional de Educação a Distância*. Subsídios, Brasília, 1994b. Mimeografado.

_____. Ministério da Educação. Assessoria de Comunicação Social. Compromisso com a reforma. Entrevista do Ministro da Educação, Tarso Genro, publicada na agência FAPESP, no dia 2 de junho de 2004. *Portal MEC*. Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br/arquivos/pdf/2004.6.3.11.5.37.pdf>>. Acesso em: 12 ago. 2013).

_____. Universidade de Brasília. Fundação Universidade de Brasília. *Termo do Convênio que celebram as Universidades Brasileiras - Consórcio Interuniversitário*. Brasília, 1993. Mimeografado.

BUARQUE, Cristovam. Discurso de Posse. *Folha online*. 2003. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/folha/brasil/ult96u44399.shtml>>. Acesso em: 23 jul. 2013.

CARDOSO, Fernando Henrique. Projeto de Lei n. 4.173 de 1998. *Diário da Câmara dos Deputados*, Brasília, DF, 12 mar. 1998, p. 05989-06018.

_____. Medida Provisória, nº. 886. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 31 jan. 1995. Seção I, p.1.301.

_____. Mensagem nº. 86 de 1990. *Diário Oficial da União*. Brasília, DF, 19 fev. 1990, p. 309.

CARDOSO, Therezinha M.A. Félix. 2º. Encontro Nacional de Educação a Distância. *Educação a Distância: ações realizadas e perspectivas*, set. 1990, Rio de Janeiro, Leme Palace Hotel. Arquivo Histórico do Inep, Série 350, Educação a distância, Caixa 14. Mimeografado.

CÂMARA FEDERAL. *Projeto de Lei. no. 4.392/1990*. Brasília, doc. adquirido por meio do Atendimento ao Cidadão da Câmara Federal, ago. 2013.

CHAVES, Hélio. O Impacto da Universidade Aberta do Brasil nas demais instituições do ensino superior. In: SEMINÁRIO NACIONAL DA ABED, 4., 2006. Brasília. *Anais Eletrônicos...* Brasília: ABED, 2006. Disponível: <<http://www.abed.org.br/seminario2006/programa.htm>>. Acesso: 23 out. 2013.

COMISSÃO ESPECIAL. Parecer 263/88. In: ONSELHO FEDERAL DE EDUCAÇÃO. *Ensino a distância: Uma opção. Uma proposta do Conselho Federal de Educação*. Brasília: Centro de Recursos Educacionais, 1988.

CONSELHO FEDERAL DE EDUCAÇÃO. *Ensino a distância: uma opção. Uma proposta do Conselho Federal de Educação*. Brasília: Centro de Recursos Educacionais, 1988.

CHAGAS, Valnir. Parecer 622/1972. Ensino Supletivo. *Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos*. Rio de Janeiro, v. 59, n. 131, p. 271-408, jul./set. 1973.

DELORS, Jacques. *Educação: um tesouro a descobrir*. Relatório para a UNESCO da Comissão Internacional sobre educação para o Século XXI. Brasília: UNESCO, 2010.

GENRO, Tarso. Discurso de posse ao assumir o Ministério da Educação. *Universia*. Disponível em: <<http://noticias.universia.com.br/destaque/noticia/2004/01/27/523994/leia-discurso-posse-do-ministro-da-educacao-tarso-genro.html>>. Acesso em: 13 ago. 2013.

FAURE, Edgar. *Aprender a ser*. Lisboa: Bertrand, 1977.

GTEADES. Ações estratégicas em educação superior a distância em âmbito nacional. *Portal MEC*. 28 de janeiro de 2005. Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br/sesu/arquivos/pdf/acoes-estrategicas-ead.pdf>>. Acesso: 21 set. 2013.

GUIMARÃES, Paulo Vicente. *Relatório das atividades da presidência colegiada do Consórcio Brasilead, 1995-1997*. Brasília: 1998.

GRUPO DE TRABALHO INTERMINISTERIAL. Bases para o enfrentamento da crise emergencial das universidades federais e roteiro para a reforma universitária brasileira. *ANPED*. Disponível em: <<http://www.anped.org.br/reformauniversitaria3.pdf>>. Acesso em: 9 out. 2013.

HAGE, Jorge. Substitutivo ao Projeto de Lei, no. 4.592/1990. In: *Projeto de Lei, no. 4.592/1990*. Brasília: mimeo. doc. adquirido por meio do atendimento ao cidadão da Câmara Federal, mai. 2013., 1990.

HINGEL, Murilo de Avellar. O desafio da educação a distância. In: INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS DOCUMENTAIS. *Seminário Nacional de Educação a Distância*. Brasília, 7 a 8 dez. 1993. Série: documental eventos, n. 3, dez./1993.

INSTITUTO NACIONAL ANÍSIO TEIXEIRA. *Por uma Política Nacional de Educação Aberta e a Distância*. Brasília, Arquivo Histórico INEP. Série 350: educação a distância, caixa 14, fev. de 1989. Mimeografado.

MEMORIAL DARCY RIBEIRO. Pasta 2: Dossiê Lei de Diretrizes e Bases. Série: *DR/1989.01.11*, v.2. s.d. Mimeografado

_____. Pasta 3: Dossiê de Diretrizes e Bases da Educação. Série: *DR/1989.01.11*, v. 3. s.d. Mimeografado.

_____. Pasta 1: Série Instituições Diversas. Dossiê/Univesidade aberta do Brasil. *DR/id/1995.02.06.16*, v. 1, pasta 1-3. s.d. Mimeografado.

_____. Portaria nº. 1.702-A de 6 e dezembro de 1994. *Revista Brasileira de Educação a Distância*, v. 2, n. 8, p. 29-32, 1995.

_____. Relatório da Comissão Assessora de EAD. In: VIANNEY, João et al. *Universidade virtual no Brasil: o ensino superior a distância*. Tubarão: Unisul, 2003.

MEC/UNB. *Termo de Cooperação Técnica n. 004/94*. Brasília, 1994. Mimeografado.

MÉDICI, Garrastazu. Mundo sem fronteiras (1969). *Biblioteca da Presidência da República*. Disponível em: <<http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/ex-presidentes/emilio-medici/discurso-de-posse/discurso-de-posse/view>>. Acesso em: 12 Ago. 2013.

_____. Criação das bases de uma futura Universidade Aberta do Brasil. In: SEMINÁRIO NACIONAL DA ABED, 3., 2005, São Paulo. *Anais Eletrônicos*. São paulo: ABED, 2005. Disponível em: <<http://www.abed.org.br/seminario2005/programa.htm>>. Acesso em: 21 out 2013.

_____. Estado da arte em EAD: realidades e perspectivas. In: CONGRESSO INTERNACIONAL DE EDUCAÇÃO A DISTÂNCIA, 12., 2005, Florianópolis. *Anais eletrônicos*. Florianópolis: ABED, 2005. Disponível em: <<http://www.abed.org.br/congresso2005/por/programacao.htm>>. Acesso em: 27 set 2013.

NISKIER, Arnaldo. Indicação Nº 18/86. In: BRASIL. Conselho Federal da Educação. *Ensino a distância: uma opção. Uma proposta do Conselho Federal de Educação*. Brasília: Centro de Recursos Educacionais, 1988.

_____. Parecer 263/88. In: _____. *Ensino a distância: uma opção. Uma proposta do Conselho Federal de Educação*. Brasília: Centro de Recursos Educacionais, 1988

_____. O ensino por correspondência algumas colocações. In: CONSELHO FEDERAL DE EDUCAÇÃO. In: _____. *Ensino a distância: uma opção. Uma proposta do Conselho Federal de Educação* Brasília: CERED, 1988b.

PASSARINHO, Jarbas. Atas das Comissões. *Diário do Congresso Nacional*, Brasília, p. 5834, 4 dez. 1973.

_____. Metas da Pasta da Educação. *Boletim do Centro Regional de Pesquisas Educacionais*. Rio de Grande do Sul, p. 1-7, 1970.

PROCURADORIA FEDERAL DOS DIREITOS DO CIDADÃO. *Ata de Reunião*, de 3 de agosto de 2006. Góias, 2006. Mimeografado.

Programa educacional brasileiro. *Diário Nacional do Congresso Nacional*, Brasília, DF, 16 out.1973, p. 7394.

SANT' ANNA, Carlos. Exposição de Motivos. In: Em *Projeto de Lei, no. 4.592*, por CÂMARA DOS DEPUTADOS. Documento adquirido por meio do Atendimento ao Cidadão, 1990.

SARNEY, José. Mensagem ao Congresso Nacional na abertura da quarta sessão legislativa ordinária da 47 legislatura - 1986. *Biblioteca da Presidência da República*. Disponível em: <<http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/ex-presidentes/jose-sarney/mensagens-presidenciais-1/1986/mensagem-ao-congresso-nacional-1986-parte-2.1/download>>. Acesso em: 23 set. 2013.

_____. Mensagem ao Congresso Nacional, 1990, parte 4. *Biblioteca da Presidência da República*. Disponível em: <<http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/ex-presidentes/jose-sarney/mensagens-presidenciais-1/1990/mensagem-ao-congresso-nacional-1990-parte-4/download>>. Acesso em: 23 set. 2013.

SENADO FEDERAL. *Projeto de Lei, no. 62/1991*. Brasília: Arquivo Senado Federal, Série: Projeto de Lei da Câmara, caixa 10, s.d. Mimeografado.

SILVA, Luis Inácio Lula da. *Carta ao Povo Brasileiro*. Disponível em: <http://www.iisg.nl/collections/carta_ao_povo_brasileiro.pdf>. Acesso em: 8 jul. 2013.

SUCUPIRA, Newton. Universidade aberta: nova experiência de ensino superior na Inglaterra. *Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos*. Rio de Janeiro, v. 59, n. 131, p. 431-453, jul./set. 1973.

UNESCO. Pesquisa em educação de adultos. *Pesquisa Brasileira de Estudos Pedagógicos*. Rio de Janeiro, v. 59, n. 131, p. 536-544, jul./set. 1973.

_____. Conselho dos Reitores das Universidades Brasileiras. *Conferência Mundial sobre ensino superior: tendências da educação superior para o século XXI*. Brasília: UNESCO, CRUB, 1998.

_____. Recomendações da 3a. Conferência Internacional sobre Educação de Adultos. *Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos*. Rio de Janeiro, v. 59, n. 13, p. 545-556, jul./set. 1973.

_____. Educação superior: reforma, mudança e internacionalização. *Anais*. Brasília: UNESCO Brasil, SESU, 2003.

UNIREDE. *Democratização do acesso ao ensino superior público: proposta para institucionalização da Unirede*. Brasília, novembro de 2002.

VALENTE, Ivan. Projeto de Lei, no. 4.155 de 1998. *Dário da Câmara dos Deputados*, Brasília, DF, 12 mar. 1998, p. 05954-05985.

Matérias de periódicos

A Universidade Aberta supera o ceticismo. *Folha de S. Paulo*, São Paulo, 24 abr. 1974. Educação, p. 14.

A Universidade Aberta: um desafio ao inconformismo. *Jornal do Brasil*, Rio de Janeiro, 25 fev. 1973. Revista de domingo, p. 3.

Americano sugere uso do modelo inglês de TV Educativa no Brasil. *Jornal do Brasil*, Rio de Janeiro, 30 maio 1985. 1º Caderno, p. 6.

Assembléia do ICET é encerrada. *Jornal do Brasil*, Rio de Janeiro, 29 jul. 1978, p. 17.

AZEVEDO, José Carlos de Almeida. Universidade Aberta. *Jornal do Brasil*, Rio de Janeiro, 3 mar. 1979, p. 4.

_____. Saudade dos bacharéis. *Jornal do Brasil*, Rio de Janeiro, 31 mar. 1979, p. 11.

CFE estuda criação da Universidade Aberta. *Folha de S. Paulo*, São Paulo, 25 mar. 1988. Educação e Ciência, p. A-18.

CFE: Plano setorial da educação. *Folha de S. Paulo*, São Paulo, 22 jun. 1971, p. 13.

Cidade mostra interesse por método inglês. *Folha de S. Paulo*, São Paulo, 6 mar. 1982. Educação, p. 13.

Como está a Universidade Aberta. *Folha de S. Paulo*, São Paulo, 15 jan. 1974. Educação, p. 34.

Cursos livres terão de esclarecer alunos. *Folha de S. Paulo*, São Paulo, 10 abr. 1976. Educação, p. 11.

Debates. *Jornal do Brasil*, Rio de Janeiro, 6 nov. 1988, p. 8.

Diretrizes do Prontel até o final do ano. *Folha de S. Paulo*, São Paulo, 27 ago. 1972. Educação, 2º caderno, p. 20.

Educação. *Jornal do Brasil*, Rio de Janeiro, 30 mar. 1973. Informe JB, p. 10.

Educadores louvam projeto brasileiro de satélite para TV com finalidade educativa. *Jornal do Brasil*, Rio de Janeiro, 4 mar. 1972. 1º Caderno, p. 14.

Encontro no Sul recomenda às universidades estudo da utilização do rádio e da TV. *Jornal do Brasil*, Rio de Janeiro, 2 nov. 1973. 1º Caderno, p.10.

Estrutura resguarda sua especificidade. *Folha de S. Paulo*, São Paulo, 25 abr. 1974. Educação, p. 18.

Formas supletivas. *Folha de S. Paulo*, São Paulo, 31 mar. 1974. Educação, 3º caderno, p. 23.

Grupo do MEC programa nova universidade. *Folha de S. Paulo*, São Paulo, 13 mar. 1974. Educação, 3º caderno, p. 19.

Grupo vê Universidade Aberta. *Jornal do Brasil*, Rio de Janeiro, 30 jun. 1973. Nacional, p. 14.

Gurgulino diz que aumento do número de professores não acompanha o de alunos. *Jornal do Brasil*, Rio de Janeiro, 14 abr. 1973. Saúde e Ensino, 1º Caderno, p. 30.

Inglaterra constroi para o ano 2.000. *Folha de S. Paulo*, São Paulo, 11 abr. 1970, p. 26.

Lance-livre: a Secretaria do Estado está disposta a utilizar o Sistema Universidade Aberta. *Jornal do Brasil*, Rio de Janeiro, 26 abr. 1979, p. 6.

Lance-livre: depois de amanhã quinta reunião do Grupo de Trabalho da Universidade Aberta do Brasil. *Jornal do Brasil*, Rio de Janeiro, 2 nov. 1973. Informe JB, p. 10.

Lance-livre: hoje instala-se grupo de trabalho para estudar a implantação da Universidade Aberta do Brasil. *Jornal do Brasil*, Rio de Janeiro, 13 jun. 1973. Informe JB, p. 10.

Lance-livre: o ministro Ney Braga não acredita que seja possível, no seu primeiro ano no MEC, adotar no país o Sistema da Universidade Aberta. *Jornal do Brasil*, Rio de Janeiro, 1 abr. 1974. Informe JB, p. 10.

Lance-livre: o primeiro curso a ser ministrado pela Universidade Aberta do MEC será destinado a professores leigos. *Jornal do Brasil*, Rio de Janeiro, 14 nov. 1973. Informe JB, p. 10.

Lance-livre: o professor Arnaldo Niskier foi nomeado coordenador da implantação da Universidade Aberta. *Jornal do Brasil*, Rio de Janeiro, 25 out. 1988. Informes JB, p. 6.

Lance-livre: o professor Newton Sucupira entrega ao Ministro da Educação parecer favorável a introdução da Universidade Aberta do Brasil. *Jornal do Brasil*, Rio de Janeiro, 21 jan. 1973. Informes JB, p. 10.

Lance-livre: o Reitor da Universidade de Brasília proferiu conferência em Washington. *Jornal do Brasil*, Rio de Janeiro, 26 mar. 1982. 1º Caderno, p. 6.

MEC habilita vários professores leigos. *Folha de S. Paulo*, São Paulo, 17 dez. 1974. Educação, p. 19.

MEC testa Universidade Aberta. *Jornal do Brasil*, Rio de Janeiro, 21, nov. 1973. Informe JB, p. 10.

Membro do CFE julga viável a U. Aberta. *Folha de S. Paulo*, São Paulo, 10 out. 1974. Educação, p. 17.

M. Gerais tem novo Secretário. *Jornal do Brasil*, Rio de Janeiro, 3 maio 1973. Política e Governo, p. 3.

Ministro é contra "Open University". *Jornal do Brasil*, Rio de Janeiro, 10 mar. 1979. Nacional, p. 8.

Ministro é favorável a "Open". *Jornal do Brasil*, Rio de Janeiro, 3 abr. 1979. Nacional, p. 7.

Ministro expõe na Câmara atual política educacional. *Jornal do Brasil*, Rio de Janeiro, 26 out. 1973. 1º Caderno, p. 4.

Ministro da Educação diz que o governo quer livro como indústria de base. *Jornal do Brasil*, Rio de Janeiro, 25 ago. 1972. 1º Caderno, p. 7.

Ministro quer utilizar tempo ocioso das Tvs para aula de vestibular. *Jornal do Brasil*, Rio de Janeiro, 15 maio 1974. Nacional, p. 14.

Mobral inglês. *Jornal do Brasil*, Rio de Janeiro, 19. fev. 1979, p. 2.

Nei Braga recomenda que formação de professores deve ganhar prioridade. *Jornal do Brasil*, Rio de Janeiro, 11 maio 1974. Educação, p. 14.

No 2º grau, a maior carência de professores. *Folha de S. Paulo*, São Paulo, 1 ago. 1974. Educação, p. 17.

Normas do CFE podem atingir "cursinhos". *Folha de S. Paulo*, São Paulo, 15 dez. 1974. Educação, p. 23.

Obstáculos a uma Universidade Aberta. *Folha de S. Paulo*, São Paulo, 18 dez. 1972. Educação, p. 10.

"Open University". *Jornal do Brasil*, Rio de Janeiro, 30 jul. 1972. Informe JB, p. 10.

"Open University" fará seu material didático na unB. *Jornal do Brasil*, Rio de Janeiro, 30 jan. 1979. Nacional, p. 7.

Passarinho afirma em Minas Gerais que Universidade Aberta do Brasil será muito rígida. *Jornal do Brasil*, Rio de Janeiro, 22 maio 1973. Educação, p. 14.

Passarinho acerta ainda esta semana empréstimo de 50 milhões de dólares. *Jornal do Brasil*, Rio de Janeiro, 31 maio 1973. 1º Caderno, p. 16.

Passarinho com forte gripe não abre curso sobre Brasil em Fórum da UFRJ. *Jornal do Brasil*, Rio de Janeiro, 5 abr. 1973. 1º Caderno, p. 22.

Passarinho examina Universidade Aberta. *Folha de S. Paulo*, São Paulo, 28 jan. 1972. Educação, 2º caderno, p. 21.

Passarinho pede ajuda da Escola de Propaganda para a campanha contra tóxicos. *Jornal do Brasil*, Rio de Janeiro, 20 mar. 1973. 1º Caderno, p. 21.

Pés no chão. *Jornal do Brasil*, Rio de Janeiro, 12 fev. 1979, p. 3.

Peter Edward Russel. *Jornal do Brasil*, Rio de Janeiro, 22 set. 1972. 1º Caderno, p. 7.

Prossegue discussão sobre ensino superior a distância. *Folha de S. Paulo*, São Paulo, 17 jul 1985. Educação e Ciência, p. 22.

Qualidade de ensino. *Jornal do Brasil*, Rio de Janeiro, 7 abr. 1973, p. 5.

Reitor da UnB defende acordo com a TV Globo. *Jornal do Brasil*, Rio de Janeiro, 4 abr. 1983, p. 1.

Reitor da UnB defende método da Universidade Aberta adaptado ao país. *Jornal do Brasil*, Rio de Janeiro, 24 ago. 1979. 1º Caderno, p. 20.

Reitor da UnB fala de ensino. *Jornal do Brasil*, Rio de Janeiro, 8 fev. 1979. Nacional, p. 9.

Reitor mostra programa de Universidade Aberta a empresários da Firjan. *Jornal do Brasil*, Rio de Janeiro, 9 fev. 1979. Ensino, p. 7.

Renovação cultural. *Jornal do Brasil*, Rio de Janeiro, 17 mar. 1974, p. 13.

Sai regulamentação para cursos livres. *Folha de S. Paulo*, São Paulo, 11 jun. 1976. Educação, p. 12.

Sarney vai testar merenda e assinar Decreto no MEC. *Jornal do Brasil*, Rio de Janeiro, 10 jul. 1986. 1º Caderno, p. 6.

Sucupira quer trazer ideia da Inglaterra. *Folha de S. Paulo*, São Paulo, 3 ago. 1972. Educação, p. 12.

SBPC já prepara a reunião. *Folha de S. Paulo*, São Paulo, 14 mar. 1976. Educação, p.30.

Sucupira apresenta parecer sobre a Universidade Aberta. *Jornal do Brasil*, Rio de Janeiro, 13 set. 1972. 1º Caderno, p. 14.

Sucupira entrega relatório sobre Universidade Aberta na próxima semana. *Jornal do Brasil*, Rio de Janeiro, 30 ago. 1972. 1º Caderno, p. 32.

Supletivo de 1º grau tem projeto. *Jornal do Brasil*, Rio de Janeiro, 19 abr. 1980. Nacional, p. 8.

Também na U. Aberta há seleção e taxas. *Folha de S. Paulo*, São Paulo, 26 abr. 1974. Educação, p. 24.

Temas em revista. *Jornal do Brasil*, Rio de Janeiro, 31 jan. 1980. Caderno B, p. 3.

TV Globo disputa em gabinetes teleducação com TVE. *Jornal do Brasil*, Rio de Janeiro, 3 abr. 1983. 1º Caderno, p. 22.

Universidade Aberta. *Jornal do Brasil*, Rio de Janeiro, 22 maio 1973, p. 6.

Universidade Aberta. *Jornal do Brasil*, Rio de Janeiro, 18 jun. 1973. Informes JB, p. 10.

Universidade Aberta. *Jornal do Brasil*, Rio de Janeiro, 14 jan. 1974. Informe JB, p. 10.

Universidade Aberta. *Jornal do Brasil*, Rio de Janeiro, 16 fev. 1974. 1º Caderno, p. 14.

Universidade Aberta: a longa experiência australiana. *Jornal do Brasil*, Rio de Janeiro, 2 mar. 1974, p. 12.

Universidade Aberta ainda não funciona. *Folha de S. Paulo*, São Paulo, 10 abr. 1974. Educação, p. 9.

U. Aberta ainda só estudos. *Folha de S. Paulo*, São Paulo, 23 mar. 1975. Educação, Educação, 3º caderno, p. 30.

Universidade Aberta atrai mais alunos. *Folha de S. Paulo*, São Paulo, 7 mar. 1974. Educação, p. 15.

Universidade Aberta começa em 2 Estados. *Folha de S. Paulo*, São Paulo, 29 mar. 1974. Educação, p. 11.

Universidade Aberta começa em 1975. *Jornal do Brasil*, Rio de Janeiro, 9 abr. 1974. 1º Caderno, p. 10.

Universidade Aberta em relatório do MEC. *Folha de S. Paulo*, São Paulo, 7 out. 1972. Educação, p. 7.

Universidade Aberta está na pauta do DEC. *Folha de S. Paulo*, São Paulo, 16 nov. 1972. Educação, p. 19.

Universidade Aberta forma primeira turma. *Folha de S. Paulo*, São Paulo, 4 fev. 1973. Educação, 1º caderno, p. 17.

Universidade Aberta funcionará em maio. *Folha de S. Paulo*, São Paulo, 9 dez. 1973. Educação, 3º caderno, p. 39.

Universidade Aberta deverá exigir dos candidatos a conclusão do segundo grau. *Jornal do Brasil*, Rio de Janeiro, 14 jun. 1974. 1º Caderno, p. 7.

Universidade Aberta diploma 5.400 alunos. *Folha de S. Paulo*, São Paulo, 19 mar. 1975. Educação, p. 18.

Universidade Aberta é criticada na UnB. *Correio Braziliense*, Rio de Janeiro, 10 mai. 1979, p. 21.

Universidade Aberta é sucesso. *Jornal do Brasil*, Rio de Janeiro, 4 jun. 1970. Caderno d, p. 7.

Universidade: a idéia em aberto. *Jornal do Brasil*, Rio de Janeiro, 15 jun. 1973, p. 8.

Universidade Aberta entra em estudo. *Jornal do Brasil*, Rio de Janeiro, 21 set. 1971. 1º Caderno, p. 7.

Universidade Aberta funcionará em maio. *Folha de S. Paulo*, São Paulo, 9 dez.1973, p. 39.

Universidade Aberta já deu 867 diplomas. *Jornal do Brasil*, Rio de Janeiro, 21 jan. 1971. Internacional, p. 13.

Universidade Aberta já formou 10 mil. *Folha de S. Paulo*, São Paulo, 15 fev. 1975. Educação, p. 12.

"Universidade Aberta" não sai logo. *Folha de S. Paulo*, São Paulo, 27 set. 1974. Educação, p. 19.

"Universidade Aberta": nova experiência educacional. *Folha de S. Paulo*, São Paulo, 29 set. 1970, p. 11.

Universidade Aberta oferece sua técnica. *Folha de S. Paulo*, São Paulo, 30 nov. 1974. Educação, p. 12.

Universidade Aberta para MEC é supletivo Black tie. *Tribuna da Imprensa*. Rio de Janeiro, 7 mai. 1979, p. 2.

Universidade Aberta recebe apoio do MEC. *Folha de S. Paulo*, São Paulo, 30 jun. 1974. Educação, p.34.

Universidade Aberta será mesmo criada. *Jornal do Brasil*, Rio de Janeiro, 15 set. 1973. 1º Caderno, p. 9.

Universidade Aberta terá modelo em breve. *Jornal do Brasil*, Rio de Janeiro, 29 set. 1974. 1º Caderno, p. 10.

Universidade Aberta tem projeto. *Folha de S. Paulo*, São Paulo, 9 set. 1974. Nacional - Local, p. 5.

Universidade Aberta teria problemas. *Folha de S. Paulo*, São Paulo, 16 fev. 1974. Educação, p. 9.

Universidade Aberta: um sonho ainda distante. *Tribuna da Imprensa*, Rio de Janeiro, 05 mar. 1979, s/p.

Universidade pelo correio. *Jornal do Brasil*, Rio de Janeiro, 6 mar. 1971. Caderno B, p. 8.

UnB conclui estudos para a adoção do sistema da "Open University" no país. *Jornal do Brasil*, Rio de Janeiro, 18 fev. 1979. Nacional, p. 22.

UnB vai lançar a "Universidade Aberta" no país. *Folha de S. Paulo*, São Paulo, 31 mar. 1982. Educação, p. 16.

APÊNDICES

1.1 Epílogo:

Este epílogo é para salientar que alguns caminhos tiveram que ser refeitos após a minha qualificação em 10 de setembro de 2012. Lendo o texto de Sartre (1987), “Questão de Método”, deparei-me com situação análoga quando ele diz que, aos 20 anos, em 1925, não havia cátedra de marxismo na universidade, nem mestres, nem programas e que, dessa forma, era bastante complexo operar com o pensamento dialético de Marx, apesar do interesse de muitos. No fundo, o que a juventude contemporânea de Sartre conseguia, em suas palavras, era ser “intelectuais maus dialéticos” (SARTRE, 1987, p.119).

Apesar de o tempo da experiência de Sartre ser completamente diverso do tempo em que me formei em História na Universidade Federal Fluminense, no início do novo milênio, a primeira e única experiência relacionada diretamente ao pensamento de Marx foi no primeiro período do curso. A professora Virgínia Fontes¹⁷³ trabalhou conosco, na disciplina Métodos e Técnicas da pesquisa em História, a “Introdução” e o “Prefácio” da *Crítica para a Economia Política* de Marx¹⁷⁴.

Meu interesse pelo método construiu-se neste marco. Antes, porém já nutria perspectivas de transformações societárias desde a adolescência, quando alfabetizava adultos em casa, munida pelas concepções freirianas e pelas leituras compulsivas das obras de Guevara.

Essa breve nota é para dizer que a escolha pelo método histórico dialético não se fez aleatória ou por qualquer tipo de modismo e/ou imposição acadêmica. Pelo contrário, há um desejo de transformação social e um entendimento de que a prática científica está orientada para a emancipação humana.

Acrescento ainda que o Ciclo de estudos intitulado *O Método em Marx*, promovido pela Faculdade de Educação da Universidade de Brasília, pela linha de pesquisa *Políticas Públicas e Gestão da Educação*¹⁷⁵, foi um evento marcante que teve desdobramentos significativos nos rumos do aprofundamento do método em Marx. A mesa denominada: *Questão do Método na Teoria Social de Marx* teve como um dos

¹⁷³ Autora de vários trabalhos de inspiração marxiana. Entre eles: FONTES, Virgínia. *O Brasil e o capital imperialismo: teoria e história*. Rio de Janeiro: EPSJV/Editora UFRJ, 2010.

¹⁷⁴ Obviamente que a maioria dos alunos ficou enlouquecida

¹⁷⁵ O Ciclo de Estudos realizou-se na Faculdade de Educação da Universidade de Brasília, em 7 nov. 12.

palestrantes o professor doutor Marcelo Húngaro¹⁷⁶. O palestrante, com base em suas pesquisas, apresentou-nos Marx como homem do seu tempo e como inquieto intelectual que, ao longo de sua trajetória de vida, incorporou de forma processual as categorias de análise que compõem o seu arsenal analítico.

A partir dessa consideração que parece basilar aos estudiosos da obra marxiana, compreendi que o caminho construído em meu projeto de qualificação, sobretudo no item sobre o método, deveria ser refeito¹⁷⁷. Senti a necessidade de andar muitos passos para trás a fim de adiante com a intenção primeira, realizar um esforço para analisar meu objeto de pesquisa seguindo os pressupostos do método marxiano. Esse cenário explicita as limitações da pesquisadora tanto em relação à formação intelectual quanto em relação ao tempo institucional para o cumprimento e a apresentação da investigação.

1. 2 Ponto de partida: o método em Marx

Os passos recuados que dei teve como ponto de partida a compreensão dos caminhos trilhados por Marx e como ele consignou os resultados em quatro de seus escritos: *a Miséria da Filosofia*¹⁷⁸ (1847)¹⁷⁹, especialmente, o parágrafo primeiro do capítulo 2, intitulado *o método*”; a *Introdução* (1857); o *Prefácio* (1859) da *Crítica da Economia Política* e o *posfácio* a segunda edição “d’O Capital” (1873). Cumpre dizer que a *Introdução* da *Crítica da Economia Política* é na verdade a *Introdução* aos *Grundrisse* [Rascunhos]¹⁸⁰ (1857/1858). Percorrer essas obras objetivou encontrar as pistas para o início do entendimento dos pressupostos teóricos fundantes do pensamento marxiano.

Começarei pelo *Prefácio* da *Crítica da Economia Política* porque, nestas cinco páginas, o nosso autor apresenta um *esboço* do percurso que realizou em seus estudos e como foi enriquecendo-se de determinações para conseguir fazer a *Crítica da Economia Política* vigente e explicar em sua totalidade a produção material dos indivíduos determinada socialmente. O objeto de estudo de Marx está, portanto, situado

¹⁷⁶Após o Ciclo de Estudos a pesquisadora participou como ouvinte da disciplina: Teoria social, pós-modernidade e Educação Física, segundo semestre de 2012, ministrada pelo Professor Doutor Marcelo Edson Húngaro, na Faculdade de Educação Física da Universidade de Brasília.

¹⁷⁷As considerações feitas pelos membros da banca, em especial as formuladas pelo Professor Doutor José Vieira foram de extrema relevância para a busca ávida da pesquisadora em direção ao aperfeiçoamento de sua formação.

¹⁷⁸Trabalha-se com a edição da Global de 1985 prefaciado por José Paulo Netto.

¹⁷⁹Nesta sequência de exposição das obras optou-se por colocar entre parênteses o ano de publicação das mesmas e não o ano das edições analisadas. Esta referência será encontrada ao longo do texto.

¹⁸⁰A Boitempo publicou os Grundrisse em 2011.

historicamente, e o seu ponto de partida é a produção material dos indivíduos na sociedade burguesa nascente, mais especificamente na sociedade burguesa do século XIX (MARX, 1982).

Os caminhos e os resultados de sua pesquisa não foram construídos de forma rápida e muito menos descuidada. Como nos diz Netto (2009, p. 6), “O método de Marx não resulta de descobertas abruptas ou de intuições geniais – ao contrário, resulta de uma demorada investigação: de fato, é só depois de quase quinze anos das suas pesquisas iniciais que Marx formula com precisão os elementos centrais do seu método”.

No *prefácio* supracitado, Marx (1982, p. 27) nos diz que o seu trabalho é o resultado de uma “pesquisa conscienciosa e demorada”. Ou seja, para chegar em sua obra seminal, *O Capital*, Marx percorreu uma longa estrada de estudos e de enfrentamentos teóricos. Para efeitos de exposição do método, assinalarei o itinerário que ele descreve no *Prefácio*, conforme dito acima, e que revela as formas processuais do seu encontro com a Economia Política Clássica para, *a posteriori*, realizar a sua crítica. Lembrem-se que o subtítulo do *Capital* é a *Crítica da Economia Política*. Como nos ensina Luckács (2012), a referência imediata dessa crítica diz respeito ao ponto de vista econômico que sustentava a ordem burguesa.

O nosso autor diz-nos que o primeiro problema com o qual se defrontou foi nos anos de 1842/43, quando era redator da Gazeta Renana e teve que se posicionar sobre a situação dos camponeses do Vale do Mosela¹⁸¹ e sobre o parcelamento da propriedade fundiária. Os camponeses, segundo o direito consuetudinário, poderiam catar lenhas nas propriedades privadas sem punições, todavia o parlamento renano delibera como ato ilegal a coleta de lenhas em 1842.

Dessa forma, assiste-se a um movimento de resistência a esse ato jurídico, e Marx, como jornalista redator, se vê, como ele diz, em apuros e toma partido dos camponeses catadores de lenha. Em defesa dos camponeses ele argumenta contra o rebaixamento da universalidade do Estado e do direito à particularidade da propriedade privada. O Estado deveria, sem sua argumentação da época, submeter-se ao interesse comum (ENDERLE, 2005).

Todavia, a base da sua argumentação é ético-política e nosso autor reconhece a insuficiência de sua formação filosófica para explicar os problemas postos naquele instante histórico.

¹⁸¹ Localiza-se a oeste da Alemanha conhecida pelas vinícolas e vales verdes.

O jornal financiado pela burguesia local e nascente foi fechado, pois, segundo Húngaro (2008), essa mesma burguesia consegue um acordo político com o monarca e corta as verbas para o jornal. Marx (1982, p. 24), então, “retira-se do cenário público para o gabinete de estudos”. Realiza um autoexílio e, em 1843, vai para Paris. Antes, porém, casa-se e passa uma temporada no balneário de Kreuznach. Nos quatro meses de lua de mel, de outubro a novembro de 1843, Marx empreendeu uma revisão crítica da Filosofia do Direito de Hegel. Essa revisão desembocou em duas obras: a primeira, a *Crítica da Filosofia do Direito de Hegel*¹⁸² (1843), um manuscrito elaborado para o seu autoentendimento, portanto, não foi escrito para publicação; e a segunda, a *Introdução à Crítica do Direito de Hegel*, foi escrita em Paris e publicada nos Anais Franco-Alemães, em 1844.

No *Prefácio*, Marx (1982) refere-se à *Introdução* e à importância dessa obra para o seu encontro com a economia política e que o resultado dessa análise, uma vez obtido, servi-o de fio condutor para as suas pesquisas ulteriores.

Voltemos a Kreuznach, onde se inicia a longa imersão de Marx nos estudos. O método de estudo empreendido na revisão crítica do direito de Hegel, bastante comum em suas jornadas de trabalho e investigação, foi extrair fragmentos dos parágrafos (261-313) da obra hegeliana e dialogar criticamente com a ideia do autor. A questão central posta por Hegel é a relação entre estado e sociedade civil. Para Hegel, a sociedade civil é o reino da miséria física e moral e cabe ao estado fundá-la e organizá-la (MARX, 2005).

Nesta obra, está presente a influência de Feuerbach, expressa na “Essência do Cristianismo”. Feuerbach, em numa polêmica direta com Hegel, faz uma crítica da religião e diz-nos que Deus é uma criação dos homens e não o inverso. Neste caso, os sujeitos são os homens e os predicados são as ideias criadas pelos homens. Desse ponto de vista, Hegel opera uma inversão em seu pensamento ao fazer do predicado o sujeito, ao afirmar que Deus criou os homens (MARX, 2005).

Na *Crítica* de 1843, Marx assenta sua compreensão do Estado e da sociedade civil em bases semelhantes¹⁸³ ao afirmar que não é o Estado que engendra a sociedade civil. O Estado é feito sujeito na medida em que tem o poder de criar a partir de si mesmo suas determinações (ENDERLE, 2005).

¹⁸² A edição da Boitempo traz tanto a *Crítica*; quanto a *Introdução*. MARX, Karl. *A Crítica da Filosofia do Direito de Hegel*. São Paulo: Boitempo, 2005.

¹⁸³ Aqui não significa reduzir a *Crítica* de Marx a Hegel somente uma inversão teórica de Feuerbach, segundo Netto (1990, p. 49), os desdobramentos epistemológicos e metodológicos da polêmica de Marx contra Hegel, em 1843, indicam que o espectro crítico de que ele se valeu vai muito mais além das indicações feuerbachianas” (p. 49).

Nessa primeira obra, de cariz fundamental no percurso teórico de nosso autor, germina o trânsito para a concreticidade dos fenômenos sociais, remetendo-os para fora dos marcos jurídico-políticos e inserindo-as, ainda que de forma incipiente, à crítica social (NETTO, 1990).

Na “Introdução” escrita em fins de 1843, portanto, quando Marx já se encontrava em Paris, surgem elementos inovadores em seu pensamento, apesar do pouco tempo que separa a “Introdução” da “Crítica” de 1843. São seis páginas intensas, em que várias frases conhecidas de muitos de nós estão presentes, como, por exemplo, “ser radical e agarrar as coisas pela raiz. Mas, para o homem a raiz é o próprio homem” (MARX, 2005, p. 151).

No contexto em que essa frase está situada, evidencia-se a crítica explícita e elaborada ao pensamento de Hegel, expoente representante da filosofia alemã. Para Marx, os alemães encontravam-se na pré-história no terreno do pensamento, pois a filosofia apresentava-se como um prolongamento ideal da história alemã.

Recorda-se que a Alemanha, nesse período, ainda vivia sob forte influência do antigo regime e Hegel, apesar das inovações no plano do pensamento, continuava arraigada a lógica religiosa para a explicação do mundo. Portanto, o que Marx defende e expõe é a importância de uma filosofia de expressão revolucionária que derrube as condições em que homem “surge como ser humilhado, escravizado, abandonado, desprezível – condições que dificilmente exprimirão melhor do que na exclamação de um francês, quando da proposta de um imposto sobre cães: pobres cães! Já querem vos tratar como homens” (MARX, 2005, p. 151).

Nosso autor olha para a quadra histórica da Alemanha e não vê em seu país, devido às particularidades histórica, protagonista dessa ação revolucionária. Vislumbra que o desejo de seu país é a revolução parcial e a emancipação política, todavia assevera que “a filosofia é a cabeça da emancipação humana é o proletariado o seu coração” (MARX, 2005).

Percebemos que surge, na *Introdução*, uma indicação elaborada da necessidade de superar a crítica à religião pela via da crítica à materialidade social. É nessa obra que o proletariado aparece, pela primeira vez, como o agente histórico da mudança revolucionária. A elaboração de sua teoria, a partir de então, toma o partido do proletariado. A tematização da emancipação humana enquanto autorrealização dos homens como seres humanos também passa a ser tomada como lugar central em sua análise.

No percurso de seus estudos, que se iniciou em Kreuznach, Marx, em 1859, no *Prefácio*, portanto, 16 anos após as suas primeiras elaborações, olha para esses momentos de efervescência teórica e diz:

minha investigação desembocou no seguinte resultado: relações jurídicas, tais como formas de Estado, não podem ser compreendidas nem a partir de si mesmas, nem a partir do assim chamado desenvolvimento geral do espírito humano, mas pelo contrário, elas se enraízam nas relações materiais de vida, cuja totalidade foi resumida por Hegel sobre o nome de sociedade civil, seguindo os ingleses e franceses do século XVIII; mas que a anatomia da sociedade burguesa deve ser procurada na economia política (MARX, 2005, p. 25)

O objeto de interesse de Marx, a sociedade civil burguesa, já havia se enriquecido de determinações em 1844. Observa-se que Marx localiza, nesse momento, a gênese de sua compreensão para analisar o seu objeto de estudo embasado na economia política. Mas, como toda investigação é processualidade, outro evento que aparece marcado nas memórias de seu itinerário de estudos, registrados no *Prefácio*, é o encontro com o esboço de Engels, que ele adjetiva de *genial*. Engels, ainda no ano de 1844, encaminhou da Inglaterra para Marx, uns escritos denominados, *Esboço de uma crítica para a economia política*, para ser publicado nos Anais Franco-Alemães. O contato de Marx com o *esboço genial* de Engels permitiu-lhe aprofundar a chave heurística, a crítica da economia política, em seus estudos posteriores. Além disso, marca o início de uma longa e duradoura amizade.

Em 1845, Marx é expulso de Paris e exila-se em Bruxelas, para onde Engels foi instalar-se também. Após longas conversas, decidiram elaborar suas oposições contra a filosofia alemã. Nas palavras de Marx (1982, p.26), “tratava-se de um acerto de contas com a nossa antiga consciência filosófica”. O acerto de contas de 1845/46¹⁸⁴, conhecido como a *Ideologia Alemã* ficou *abandonado à crítica roedora dos ratos* até 1932, mas, no ponto de vista de Marx, o manuscrito já havia atingido seu principal fim: a compreensão deles mesmos.

O itinerário do percurso de estudos de Marx não chegou ao fim. Podemos dizer que, desse momento em diante, a ebulição política e teórica atinge uma curva ascendente e desemboca na polêmica travada com Proudhon na *Miséria da Filosofia*¹⁸⁵. Esta obra

¹⁸⁴ Antes da *Ideologia Alemã*, outras importantes obras foram escritas por Marx e por Marx e Engels. Citemos: o famoso *Manuscrito Econômico e Filosófico* de 1844; *A Sagrada Família* ou a crítica da crítica crítica de 1845, em parceria com Engels e *as teses contra Feuerbach*, escritas em 1845.

¹⁸⁵ Estamos trabalhando conforme explicitamos acima com a edição da global de 1985. Esta edição traduzida por José Paulo Netto, traz uma excelente introdução, redigida pelo mesmo autor. Netto, apresenta

publicada em 1847 é dividida em dois capítulos que, por sua vez, é dividido em parágrafos. O capítulo um, chamado *uma descoberta científica*, é dividido em três parágrafos; o capítulo dois, denominado a *metafísica da economia política*, por sua vez, é dividido em cinco parágrafos. O primeiro parágrafo intitulado *o método*, é matéria de nosso interesse maior, pois aqui, pela primeira vez, são registrados os fundamentos e os elementos constitutivos da teoria social marxiana: a análise de conjunto do modo de produção capitalista (NETTO, 1985).

Na arquitetura expositiva do primeiro parágrafo do capítulo dois, Marx (1985) desvela a metafísica do pensamento de Proudhon e, conseqüentemente, dos economistas clássicos ao propugnar a historicidade das categorias econômicas. Diz-nos ainda que “o moinho movido pelo braço humano nos dá a sociedade como o suserano; o moinho a vapor dá-nos a sociedade com o capitalista industrial” (Marx, 1985, p. 106). Na busca da sucessão lógica das categorias econômicas, Proudhon, segundo Marx, reduz o movimento da sociedade no tempo a categorias lógicas e submete-as ao método absoluto hegeliano. Em outras palavras, visa ao encaixe da realidade à razão pura, à ideia. Dessa forma, o pensamento e as categorias constroem o mundo e as relações sociais. Para Marx, as categorias econômicas são expressões teóricas das relações sociais de produção historicamente determinadas. Ao retirar a historicidade das categorias econômicas, Proudhon, na análise de Marx, toma o método como uma questão de princípio maniqueísta e esfacela os demais elementos que constituem a totalidade das relações de produção.

Vejamos como Marx (1985, p.117) posiciona-se: “dia após dia, torna-se assim mais claro que as relações de produção nas quais a burguesia se move não tem um caráter uno, simples, mas um caráter dúplice; que, nas mesmas relações em que se produz a riqueza, também se produz a miséria” (...).

Percebe-se, em 1847, importantes conquistas teóricas do nosso autor, resultantes de processo intenso de pesquisas, tanto no que concerne à categoria da totalidade, sob o primado da economia, para compreender o caráter contraditório da sociedade burguesa, quanto sobre a vinculação entre a análise teórica e o movimento histórico (HUNGARO, 2008).

o contexto sociohistorico em que o obra de Proudhon e a crítica de Marx foram produzidas; além de explicitar para o leitor, a evolução intelectual de Proudhon e de Marx. Considera José Paulo Netto, que nos finais dos anos 30 do século XIX, Marx e Proudhon tiveram trajetórias diametralmente opostas; enquanto Proudhon translada de um pensador revolucionário para um pensador reformista; Marx translada de um pensador democrata radical para um pensador revolucionário.

Algumas conquistas teóricas ainda permanecem por serem feitas no escopo da obra de 1847. Ressalta Netto (1985) que a principal delas é que mesmo Marx já tendo assumido categorias essenciais à sua teoria, não significa que, desde esse momento, ele já tivesse desvelado a produção capitalista. Esse desvelamento será empreendido n' *O Capital*. É, todavia, no decorrer da década de 50 do século XIX, que Marx dá os passos decisivos em torno de suas aquisições teórico-metodológicas.

1. 2.1 A teoria social constituída: o ponto de chegada do pensamento marxiano

A *Introdução*¹⁸⁶ aos *Grundrisse*, de 1857, é composta por 18 páginas e subdividida em quatro itens. Os dois primeiros itens referem-se aos seus *apontamentos econômicos do período*, o terceiro refere-se *ao método da economia política* e o quarto item apresenta-nos um plano de trabalho dos pontos mencionados na *Introdução* e que careciam de aprofundamentos. Observa-se que a *Introdução* bem como o próprio *Grundrisse* foram elaborados para sua compreensão, como aliás era costume de nosso autor. No *Prefácio* mesmo, quando apresenta ao leitor a primeira parte do livro que trata do *Capital* e a composição das temáticas que integram os respectivos capítulos (a mercadoria, a moeda ou a circulação simples e o capital em geral), diz-nos que tem diante de si um conjunto de monografias que foram redigidas em tempos diversos para a sua própria compreensão. Esse conjunto de monografias compõe os seus rascunhos. Podemos inferir que a maneira de Marx estudar revela-nos um tipo de procedimento de pesquisa muito utilizado por ele no processo de saturação de determinações do seu objeto.

A parte de nosso maior interesse na *Introdução* é a que menciona o método, todavia cumpre esclarecer que os supostos teóricos metodológicos não aparecem descolados de sua intensa investigação, pelo contrário. Primeiro ele apresenta-nos os resultados de sua investigação, para em seguida sistematizar o percurso teórico seguido. Como podemos notar, Marx não nos apresenta um trabalho específico sobre o seu método. Os seus pressupostos encontram-se diluídos ao longo de seu trabalho de investigação.

Essa observação vai de encontro às apropriações feitas do pensamento marxiano por muitos marxistas, sobretudo a partir da Segunda Internacional, que foi agravada pela

¹⁸⁶ A *Introdução* foi descoberta por Kautsky em 1902 e publicada por ele em 1903 na Alemanha. No *Prefácio da Crítica para a Economia Política*, Marx refere-se a esta *Introdução*. Segundo nota do tradutor (1982), o título *Introdução à Crítica da Economia Política*, não é da lavra de Marx, mas é o título que aparece em sua primeira edição e como tal ficou conhecida.

terceira Internacional. É dessa época a institucionalização do marxismo-leninismo como ciência do socialismo real. Tais apropriações, segundo Netto (1994), Cardoso; Brignoli, (2002), contribuíram para transformar os pressupostos de Marx em verdadeiras doutrinas, haja vista os inúmeros manuais, via de regra, de orientação stalinista, o método em Marx a esquemáticos fundamentos que influenciaram e influenciam ainda hoje pesquisas acadêmicas tanto em nível de mestrado quanto em nível de doutorado.

O manual que fez parte da minha formação e seus ecos são percebidos no projeto de qualificação apresentado na Faculdade de Educação da Universidade de Brasília em Setembro de 2010, foi Politzer; Besse e Caveing (s/d). Na obra *Princípios fundamentais de filosofia* os autores, com base no materialismo dialético e histórico de Stalin, resumem o método em 25 lições. Da primeira à sétima lições encontramos a síntese das leis da dialética; nas demais lições, encontramos as características do materialismo e as lições sobre o materialismo histórico. O meu retorno aos estudos teóricos intenta superar a perspectiva sistematizada no projeto de qualificação. Para isso, anco-me, sobretudo, nos textos do próprio Marx, conforme descrito no primeiro item desta síntese.

Antes de voltarmos à *Introdução*, avançaremos para o *Pós-facio* da segunda edição d'*O Capital*, de 1873. Nesses escritos, ao responder a crítica do senhor M. Block publicada no Jornal francês dos economistas em 1872, Marx, a partir de alguns extratos da própria observação do autor, diz-nos que ele compreendeu muito bem o seu método dialético.

Entre outros destaques feitos pelo senhor Block, está o fato de que, para Marx, o importante é encontrar as leis particulares dos fenômenos. Não uma lei fixa e imóvel aplicável em toda parte e para todo o lugar, mas uma lei que explique a gênese, a mutabilidade e o desenvolvimento dos fenômenos e suas conexões com as esferas sociais. A gênese, a mutabilidade e o desenvolvimento dos fenômenos são dependentes do nível de desenvolvimento das forças produtivas (BLOCK, 1872 apud, MARX, 1990).

Ao comentar a síntese elaborada pelo Senhor Block, Marx (1990) clareia para os leitores um aspecto essencial de seus pressupostos teóricos metodológicos, a diferença entre o método de investigação e o método de exposição. Na investigação, o pesquisador apropria-se dos materiais de que dispõe em seu pormenor, identifica as diferentes determinações que os integra, analisa suas diferentes formas de desenvolvimento e descobre o vínculo interno, as contradições e as mediações existentes entre as diferentes determinações. Após ter finalizado essa etapa, o investigador está apto a expor

teoricamente o movimento real do seu objeto. A exposição da investigação só se realiza de forma completa após o pesquisador ter saturado de determinações o seu objeto.

Na sequência do *posfácio*, Marx faz uma afirmação que nos ajudará a compreender qual o significado de teoria e de movimento ideal para o nosso autor. Vejamos:

[...] o meu método dialético é, pela base, não apenas diverso do de Hegel, mas o seu direto oposto. Para Hegel, o processo do pensamento – que ele transforma num sujeito autônomo sob o nome de ideal – é o demiurgo¹⁸⁷ do real, que forma apenas o seu fenômeno exterior. Para mim, inversamente, o ideal não é senão o material transposto e traduzido na cabeça do homem [...] (MARX, 1990, p. 22).

Netto (2009) esclarece-nos o que é a teoria para Marx. Segundo o autor, a teoria é a reprodução ideal do movimento real do objeto pelo sujeito. Por meio da teoria, o pesquisador gera as interconexões que medeiam o objeto pesquisado para além da aparência dada. No entendimento de Marx (1982), o curso do pensamento, portanto da teoria, consiste em elevar-se do mais simples ao mais complexo até a sua reprodução ideal. Em outras palavras, a teoria é o objeto reproduzido idealmente em suas conexões pelo pensamento. Este é o cerne da dialética marxista conforme percebemos no fragmento acima.

Podemos inferir que o ideal, o pensamento, a teoria, para Marx, são as determinações e conexões que o sujeito apanha do objeto em sua cabeça. É a tradução do objeto real pelo pesquisador para além de sua representação primeira. Neste caso, a representação dada é o ponto de partida para o pesquisador elevar o seu objeto a dimensões mais complexas. “As verdades científicas são sempre paradoxais, se julgadas pela experiência de todos os dias, a qual somente capta a aparência enganadora das coisas” (MARX, 1982, p. 158).

No conhecido exemplo presente na *Introdução* de 1857, escrita 10 anos após a publicação da *Miséria da Filosofia*, Marx, ao apresentar o método da economia política, nos fala da população que, à primeira vista, parece a expressão real do concreto, do ponto de vista da economia. No entanto, de acordo com Marx (1982), nada é mais falso, pois a população não passa de uma abstração se não considerar em seu estudo as classes que a compõem. Por outro lado, as classes seriam palavras vazias de sentido se forem

¹⁸⁷ Criador

desprezados os elementos que a sustentam, tais como: trabalho assalariado, capital etc.

Em sua notória síntese nos diz:

[...] se começássemos pela população teríamos uma representação caótica do todo, e através de uma determinação mais precisa, através de uma análise chegaríamos a abstrações cada vez mais tênues até atingirmos determinações as mais simples. Chegados a este ponto, teríamos que voltar a fazer a viagem de modo inverso até dar de novo com a população, mas dessa vez não como uma representação caótica de um todo, porém como uma rica totalidade de determinações e relações diversas [...] (MARX, 1982, p.14)

Nessa passagem, observamos que o ponto de partida de todo caminho investigativo é o real, a realidade concreta, todavia a expressão imediata do real, sua aparência imediata não é suficiente para alcançar o concreto pensado. A empiria, a aparência imediata, é o indício da investigação, porém ao mesmo tempo revela, mistifica e oculta significações.

Em outras palavras, a aparência da realidade não corresponde à essência da realidade. “Marx é o pensador que funda a teoria que permite ultrapassar a aparência coisificada dos fenômenos sociais” (NETTO, 1994, p. 18).

O primeiro passo para se chegar à síntese das múltiplas determinações é negar a aparência por meio da faculdade da abstração, até chegar a determinações mais tênues do objeto. A negação como postura investigativa tem o significado de transcender o geral e imediato a fim de descobrir as determinações do objeto e suas respectivas mediações. De acordo com Lefebvre (1977, p.56):

A pesquisa não se pode agarrar ao pesquisador diretamente. O pesquisador não deve contentar-se com a aparência das coisas deve desvendar o que encerra essas mesmas coisas. A análise que ultrapassa a representação caótica do todo, alcança, cada vez mais conceitos simples e sutis.

Ao negar a aparência da realidade apresentada aos seus olhos, o pesquisador inicia a viagem para desvendar a rica e controversa realidade. Porém, a viagem de volta ou ao *inverso*, como Marx a denomina, é indispensável para que o pesquisador perceba que a realidade deixou de ser uma representação caótica do todo para converter-se numa rica totalidade pensada. A categoria da totalidade não pode ser compreendida como a

justaposição das partes que a compõem, implica antes na descoberta das relações contraditórias estabelecidas entre as partes.

Vejamos uma passagem bastante ilustrativa que explicita o movimento do pensamento, da teoria no processo de apropriação do real:

O concreto é concreto porque a síntese de muitas determinações, isto é, unidade do diverso. Por isso o concreto aparece no pensamento como o processo de síntese, como resultado, não como ponto de partida, ainda que seja o ponto de partida efetivo e, portanto, o ponto de partida da intuição e da representação (...). As determinações abstratas conduzem à reprodução do concreto por meio do pensamento. Por isso Hegel caiu na ilusão de conceber o real como resultado do pensamento que se sintetiza em si, se aprofunda em si, e se move por si mesmo; enquanto que o método que consiste em elevar-se do abstrato para o concreto não é senão a maneira de proceder do pensamento para se apropriar do concreto, para reproduzi-lo como concreto pensado. Mas este não é de modo nenhum o processo da gênese do próprio concreto (MARX, 1982, p. 14).

A síntese de muitas determinações expressa o resultado da investigação no pensamento do pesquisador. Quando o estudioso chega nesse ponto, ele conseguiu elevar-se do abstrato, por meio de técnicas diversas, análise documental, comparações, estudos bibliográficos com autores de matizes diversas etc. para o concreto pensando. Ou seja, o pesquisador reproduziu idealmente, por meio do pensamento, a realidade. Importante notar que a síntese não representa a junção de elementos homogêneos. A síntese exprime-se pelas mediações existentes na diversidade e nas contradições dos fenômenos. Portanto, quando o investigador chega à síntese, ao resultado de pesquisa em que incorpora as múltiplas determinações do objeto, essa já pode ser exposta. A maneira de proceder do pensamento, o caminho que pesquisador utilizará para elevar-se do *abstrato ao concreto* é o caminho da investigação, pois é o processo de investigação que permite ao pesquisador, a partir do imediato, do concreto carente de saturação, elevar o seu objeto à categoria de concreto pensado.

Por meio da reprodução ideal do movimento do real, o pesquisador não cria o concreto, essa foi a ilusão de Hegel, como diz o nosso autor. O pensamento torna o concreto enriquecido de determinações. A gênese do concreto está associada às continuidades e descontinuidades do tempo histórico.

Nesse processo de enriquecimento e de reprodução teórica, o pesquisador necessita de categorias analíticas que apreendam a dinamicidade do real. E o que são categorias para Marx? Busquemos a resposta em seus fragmentos:

[...] as categorias exprimem, portanto, formas de modo de ser, determinações da existência, frequentemente aspectos isolados dessa sociedade determinada, desse sujeito, e que, por conseguinte, essa sociedade de maneira nenhuma se inicia, inclusive do ponto de vista científico, somente a partir do momento em que se trata dela como tal [...]. (MARX, 1857, p. 24)

Enquanto formas de ser do objeto, do sujeito, as categorias só podem ser compreendidas dentro dos limites e das condições históricas. Elas não são dadas, *a priori*, como uma sucessão lógica de categorias à moda Proudhon.

Nas palavras de Fernandes (1980, p. 107):

[...] a semelhante método corresponde, naturalmente, um processo de construção de conceitos que pretende apanhar a realidade em sua unidade e diversidade – os conceitos se tornariam então categorias de pensamento plenamente saturadas da realidade empírica.

Para se chegar às categorias de um dado objeto é preciso ter clareza que a realidade é um complexo em processo, um constante vir a ser, mas que, de todo modo, é possível a razão apreender sua lógica processual. Para isto, além dos aspectos do método já mencionado, Marx trabalha com dois movimentos: a investigação do fenômeno no tempo presente e, simultaneamente, captura da gênese desse fenômeno marcha histórica. A partir de então é possível extrair a particularidade do fenômeno em sua forma mais desenvolvida (HUNGARO, 2008).

Citemos a letra do texto da Introdução, de 1857:

A sociedade burguesa é a organização histórica mais desenvolvida, mais diferenciada da produção. As categorias exprimem suas relações, a compreensão de sua própria articulação, permitem penetrar na articulação e nas relações de produção de todas as formas de sociedade desaparecidas, sobre cujas ruínas e elementos se acha edificada, e cujos vestígios, não ultrapassados ainda, leva de arrastão desenvolvendo tudo que fora antes apenas indicado que toma assim toda a sua significação etc. A anatomia do homem é a chave para a anatomia do macaco. O que nas espécies animais inferiores indica uma forma superior não pode, ao contrário, ser compreendido senão quando se conhece a forma superior.

A economia burguesa fornece a chave da economia da economia da antiguidade etc., porém não conforme o método dos economistas que fazem desaparecer todas as diferenças históricas e vêem a forma burguesa em todas as formas de sociedade [...]. (MARX, 1982, p. 17)

Para além da devida importância que o pesquisador tem de dar à evolução histórica do fenômeno estudado, cabe frisar também a devida importância que tem de dar às particularidades históricas. Esse olhar cuidadoso ajuda-nos a evitar anacronismo e identificar, no passado, as mesmas características do fenômeno pesquisado no tempo presente. Apanhar as particularidades no processo de evolução histórica do fenômeno é necessário a produção do conhecimento. Podemos falar então da importância de analisar o objeto percebendo seus elementos de continuidade e descontinuidade histórica. Em outras palavras, suas permanências e particularidades.

Netto (2009) alerta-nos da importância da relação sujeito/objeto que, na perspectiva de nosso autor, tem um papel ativo e não de neutralidade à moda dos positivistas. O sujeito, nesta perspectiva, deve ser capaz de destrinchar em seus pormenores as determinações do objeto, analisar suas diferentes formas de manifestar-se e perseguir a interconexão que existe entre as determinações constitutivas do objeto. Nas palavras de Netto (2009, p. 10), “o sujeito deve ser capaz de mobilizar um máximo de conhecimentos, criticá-los, revisá-los e deve ser dotado de criatividade e imaginação”.

Em decorrência, o sujeito está enleado ao objeto. O método, pois, em Marx, não está descolado da teoria, nem do sujeito. Não representa um conjunto de regras que são apresentadas *a priori*. O como pesquisar em Marx constrói-se simultaneamente com a reprodução ideal do movimento real do objeto, com a sagacidade do pesquisador para descortinar a rica realidade de determinações e relações diversas do objeto.

Recordemos que o momento ontológico no pensamento marxiano é a *produção material socialmente determinada* na ordem burguesa que, ele metaforicamente chama “da luz universal que se embebedam todas as cores, e que as modifica em sua particularidade” (MARX, 1982, p.18).

O discurso que Engels (1985, p.179) fez diante do túmulo de Karl Marx, no dia 14 de março de 1883, ilustra a importância dessa impostação ontológica para a reprodução do ser social:

[...] Marx descobriu a lei do desenvolvimento da história humana [...] e que os homens, antes de mais, tem primeiro que comer, beber, abrigar-se e vestir-se, antes de poderem entregar à política, à arte, à religião [...], de que portanto, a produção dos meios materiais imediatos forma a base, a partir da qual as instituições do Estado, as visões do Direito, a arte e mesmo as representações

religiosas dos homens em questão, se desenvolveram e a partir da qual, portanto, elas têm também que ser explicadas – e não, como até afora tem acontecido, inversamente.

Cabe-nos esclarecer que o reconhecimento da primazia da produção material da ordem burguesa não significa que a imagem de mundo de Marx seja fundada no economicismo. Luckács (2012) e Netto (2009) alerta-nos sobre essa interpretação e nos dizem que a visão puramente economicista dos supostos filosóficos marxianos é fruto da obra de muitos de seus epígonos que, em larga medida, se equivocaram ao substituir os árduos esforços investigativos pela “aplicação” do método em toda e qualquer situação. Ademais, concebem Marx como um teórico fatorialista em que o fator econômico é determinante em relação aos fatores sociais, políticos e culturais (NETTO, 2009).

Muitos desses epígonos disseminaram as suas ideias após a segunda e a terceira internacional conforme dito no item um desta síntese. Nas palavras de Luckács (2012 b, p. 105), “não é o predomínio do ponto de vista econômico na explicação histórica que distingue de maneira decisiva o marxismo da ciência burguesa, mas o ponto de vista da totalidade” (p. 105). Dessa forma, o método em Marx nos permite uma reconstrução do objeto compreendendo que este está inscrito numa realidade sócio histórica. Lúckacs define muito apropriadamente a importância do método em Marx ao afirmar que a ortodoxia marxista da qual, não podemos abrir mão, refere-se exclusivamente ao seu método (2012).

Por meio do itinerário de estudos de Marx, consignados por ele mesmo no *Prefácio* (1982), intencionamos sublinhar a trajetória do nosso autor rumo ao materialismo e também como dialeticamente o seu arsenal categorial enriqueceu-se à medida que a sua pesquisa avançava.

APÊNDICE B – DADOS GERAIS DAS ENTREVISTAS SEMIESTRUTURADAS

Quadro 26: Dados gerais da realização das entrevistas semiestruturadas.

Participante	Função Atual	Data e Local	Horário	Duração
Senador Cristovam Buarque	Senador da República (PDT)	15/08/13. Sala de reuniões do Senado Federal	15h:18 às 15h:30	20 minutos
Obs.:		A entrevista ocorreu após uma sessão legislativa, em que o Senador teve um aparte na fala do Senador do PSDB/SP para falar sobre as manifestações populares. Todavia, a audiência foi encerrada por Renan Calheiros antes do término da fala de Cristovam Buarque. O Senador do PDT fazia uma análise contextualizada historicamente sobre as manifestações se contrapondo a visão do senador do PSDB, que enfatizava “o vandalismo” das mesmas. Devido os ânimos exaltados, a entrevista foi muito breve e muito entrecortada. Por conta das constantes interrupções e do barulho acentuado, optou-se pela não gravação da mesma. Por outro lado, o Senador Cristovam Buarque me forneceu dois documentos importantes sobre a educação a distância (EaD) no seu curto mandato à frente do Ministério da Educação (MEC), a saber: um documento referente à criação do Instituto Nacional de Educação a Distância Darcy Ribeiro (INEAD) e outro referente a revisão do Decreto de 1997 que regulamentava a EaD.		

Participante	Função Atual	Data e Local	Horário	Duração
Professor Manuel Marcos Maciel Formiga	Coordenador Geral de Coordenação Internacional do CNPq	29/08/2013. CNPq SHIS QI 01 Conj. B - 1º andar, Bloco D Edifício Santos Dumont Lago Sul, Brasília - DF	10h:10 às 11:15	1h 5 min.
Obs.:	A entrevista foi gravada durante os primeiros 25 minutos. Após este período, foi registrada manualmente, tendo em vista problemas técnicos com o gravador da pesquisadora.			

Participante	Função Atual	Data e Local	Horário	Duração
---------------------	---------------------	---------------------	----------------	----------------

Professor João Carlos Teatini	Diretor de Educação a Distância – DED/CAPES	3/09/2013. CAPES Setor Bancário Norte, Quadra 2, Bloco L, Lote 06, 5º Andar, Brasília - DF	10h:00 às 11:15	1h 15 min.
Obs.:	A entrevista foi registrada manualmente tendo em vista problemas técnicos com o gravador da pesquisadora.			

Participante	Função Atual	Data e Local	Horário	Duração
Professora Nara Pimentel	Coordenadora Geral da UAB/UnB e Professora Adjunta da UnB	2/9/2013 UAB/UnB Campus Universitário Darcy Ribeiro	15h:00 às 17h:20min	2h 20 min
Obs.:	A entrevista foi gravada.			

Organização: Da Autora.

APÊNDICE C – Roteiro da entrevista semiestruturada

1. Quando e como começou o seu envolvimento com a Universidade Aberta do Brasil?

2. Durante o governo Itamar Franco, o senhor percebeu ações desencadeadas pelo Estado em torno em torno da Universidade Aberta?

3. Nos oitos anos do governo FHC ocorreram movimentos políticos no sentido de se implementar a Universidade Aberta do Brasil? Quais foram?

4. Em sua opinião, porque as bases da Universidade Aberta, no primeiro governo de Luís Inácio Lula da Silva, foram lançadas no Fórum das Estatais pela Educação?

5. Quais foram as principais ideias que justificaram a implementação da Universidade Aberta do Brasil em nosso País, no primeiro governo de Luís Inácio Lula da Silva (2003-2006)

ANEXOS

ANEXO A – CARTA CONVITE E APRESENTAÇÃO DA PESQUISA

Você está sendo convidado para participar como voluntário da pesquisa de Tese de Doutorado em andamento, provisoriamente intitulada: *A Universidade Aberta no Estado Brasileiro: da ideia a sua institucionalização enquanto política pública (1971-2006)*. A finalidade deste trabalho é analisar a gênese e o desenvolvimento da ideia de Universidade Aberta do Brasil (UAB), bem como as rupturas e permanências que se configuraram no período de 1971 a 2006, e deram materialidade à implementação do Sistema UAB, no primeiro governo de Luís Inácio Lula da Silva (2003-2006).

Sou Andréia Mello Lacé, a pesquisadora responsável, e minha linha de atuação se dá em *Políticas Públicas da Educação e Gestão da Educação* do Programa de Pós-Graduação em Educação da Faculdade de Educação da Universidade de Brasília (PPGE/FE/UnB), sob a orientação da Professora Doutora Raquel de Almeida Moraes.

Asseguro que as informações obtidas serão tratadas com ética e, em qualquer etapa do estudo, você terá acesso à pesquisadora para o esclarecimento de eventuais dúvidas através dos telefones: (61) 81776529 ou (61) 3234-1527, e também por meio do endereço eletrônico: andreia.mello.lace@gmail.com

Cordialmente,

Andréia Mello Lacé

ANEXO B – TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO

Eu _____
_____, sob o número do CPF _____, abaixo assinado, concordo em participar do estudo *A universidade aberta no Estado brasileiro: da ideia a sua institucionalização enquanto política pública (1971-2006)*. Fui devidamente informado(a) e esclarecido(a) pela pesquisadora Andréia Mello Lacé sobre a trabalho e autorizo a audiogração da entrevista desde que as informações nela contida sejam tratadas com ética e para os fins desta pesquisa.

Brasília, 15 de agosto de 2013.

Assinatura do(a) Entrevistado(a)