

IDIOSINCRASIAS DA QUALIDADE DA UNIVERSIDADE ABERTA DO BRASIL E UM OLHAR SOBRE O MODELO DE PORTUGAL: CONCEPÇÕES E DESAFIOS

DANIELA DA COSTA BRITTO PEREIRA LIMA¹ 

KATIA MOROSOV ALONSO² 

JOSÉ ANTÓNIO MARQUES MOREIRA³ 

RESUMO: O trabalho apresenta análise sobre a educação a distância, especialmente a do sistema Universidade Aberta do Brasil (UAB) e do modelo da Universidade Aberta de Portugal (UAb). São contextos e conjunturas distintos. Observa-se que no Brasil a legislação para o caso é incipiente e episódica. Em Portugal, a UAb firmou-se como a única instituição universitária de ensino público de abrangência nacional, com critérios de qualidade evidenciados em sua organização didático-pedagógica. Com base em pesquisa exploratória e descritiva, pautada em análise documental e de dados primários, concluiu-se sobre a necessidade de novas formas de financiamento da educação a distância e de políticas assentadas em qualidade socialmente referenciada no caso brasileiro, reafirmando-se que a UAb protagoniza experiência calcada em políticas com elementos de qualidade.

Palavras-chave: Educação superior. Educação a distância. Sistema Universidade Aberta do Brasil. Universidade Aberta de Portugal. Expansão e qualidade.

IDIOSYNCRASIES OF THE QUALITY OF THE UNIVERSIDADE ABERTA DO BRASIL AND AN INSIGHT FROM THE PORTUGUESE MODEL: CONCEPTIONS AND CHALLENGES

ABSTRACT: The paper presents an analysis of distance education, especially focusing on the Universidade Aberta do Brasil and on the Universidade Aberta de Portugal (UAb) model. These are distinct contexts and circumstances. It was observed that in Brazil the legislation for the case is incipient and episodic. In Portugal, UAb has established itself as the only university institution for public education with national coverage, demonstrating quality criteria in its didactic-

1. Universidade Federal de Goiás  – Programa de Pós-Graduação em Educação – Goiânia (GO), Brasil.

E-mail: daniela_lima@ufg.br

2. Universidade Federal de Mato Grosso  – Programa de Pós-Graduação em Educação – Cuiabá (MT), Brasil.

E-mail: katia.ufmt@gmail.com

3. Universidade Aberta  – Departamento de Educação e Ensino a Distância – Lisboa, Portugal.

E-mail: jmoreira@uab.pt

Editora de Seção: Ivany Pino 

Esta pesquisa foi desenvolvida com o apoio do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico, Chamada nº 10/2023, Processo 421.216/2023-9

pedagogical organization. Based on exploratory and descriptive research, grounded in documentary analysis and primary data, it was concluded that there is a need for new forms of financing for distance education and for policies based on socially referenced quality in the Brazilian case, reaffirming that UAb leads an experience grounded in policies with quality elements.

Keywords: Higher education. Distance education. Open University System of Brazil. Open University of Portugal. Expansion and quality.

IDIOSINCRASIAS DE LA CALIDAD DE LA UNIVERSIDADE ABERTA DO BRASIL BRASIL Y UNA MIRADA AL MODELO DE PORTUGAL: CONCEPCIONES Y DESAFIOS

RESUMEN: El trabajo presenta un análisis sobre la Educación a Distancia, centrándose especialmente en el Sistema Universidade Aberta do Brasil y del modelo de la Universidade Aberta de Portugal (UAb). Evidentemente, se trata de contextos y situaciones diferentes. Se observa que en Brasil, la legislación para este caso es incipiente y episódica. En Portugal, la UAb se ha consolidado como la única institución universitaria de enseñanza pública con cobertura nacional, evidenciando criterios de calidad en su organización didáctico-pedagógica. A partir de una investigación exploratoria y descriptiva, basada en análisis documental y datos primarios, se concluye que existe la necesidad de nuevas formas de financiamiento de la educación a distancia y políticas basadas en la calidad socialmente referenciada en el caso brasileño, reafirmando que la UAb es una experiencia líder basada en políticas con elementos de calidad.

Palabras-clave: Educación superior. Educación a distancia. Sistema universitario abierto brasileño. Universidad Abierta de Portugal. Expansión y Calidad.

Iniciando as Reflexões

A educação a distância (EaD) é uma modalidade de ensino e aprendizagem empregada e desenvolvida no mundo todo desde 1728, com o exemplo do curso de taquigrafia na Inglaterra (João, 2018), utilizando, em estágio inicial, materiais e recursos didáticos impressos. Eventualmente, com o desenvolvimento das tecnologias digitais de informação e comunicação, tornaram-se possíveis a propagação e expansão da EaD não só local, mas globalmente. Não se nega que a expansão apresenta contradições importantes sobre a qualidade da educação superior, denotando estratégias em cada país e suas propostas para essa esfera (Alonso, 2010).

Uma das estratégias usadas pelos países para essa expansão tem sido a política pública que formula e implementa a universidade aberta daquele Estado. Santos (2012) defende que não existe um modelo padrão de universidade aberta, uma vez que cada uma pode apresentar características diferenciadas, com níveis de abertura e enfoques diversos, baseados em diferentes fatores: ocorrer em instituições que ofertam educação presencial ou a distância, apresentar flexibilidade na oferta ou não e, geralmente, não ter custo para o/a estudante. Um exemplo clássico da oferta a distância é a Universidade Aberta da Inglaterra, fundada em 1969 (modelo para o mundo), inspirando diversas outras, como a Sukhothai Thammathirat Open University, na Tailândia, de 1978, e a Indira Gandhi National Open University, de 1985, na Índia.

No caso de Portugal e Brasil, o primeiro indício de vontade da Universidade Aberta se deu na mesma década, sendo em Portugal em 1979, com a criação do Instituto Português de Ensino a Distância

(como uma antecâmara da futura Universidade Aberta) (João, 2018) e no Brasil em 1972, quando Newton Sucupira (diretor de Assuntos Universitários do Ministério da Educação) viajou à Inglaterra para conhecer o projeto da Open University, propondo a criação da Universidade Aberta no Brasil, porém sem êxito. Foi em 1988 que Portugal criou a Universidade Aberta, por meio do Decreto-lei nº 444, de 2 de dezembro, e o Brasil, em 2006, por meio do Decreto nº 5.800, de 6 de junho (Barcelos, 2023). Ambos apresentam características diferentes, mas em comum são públicos na oferta de educação superior e ofertam cursos a distância.

No Brasil, não se pode ignorar o fato de que a EaD;

[...] tem seguido uma trajetória de políticas, programas e ações que se modificaram ao longo do tempo, perfazendo um movimento de inflexão e flexibilização da sua regulamentação, de modo a favorecer a esfera privada, lócus privilegiado das matrículas e cursos no país. Esse movimento enfatiza a questão e a dúvida acerca da possibilidade da EaD ser desenvolvida e oferecida com qualidade ou não, sempre envolta de questionamentos, com respostas nunca consensuais entre os seus pesquisadores e, por vezes, envolvendo profissionais que não possuem *expertise* no campo, o que inclui a viabilidade de seu uso, se viável ou não (Lima, 2023, p. 15).

Sendo assim, por meio da compreensão de que EaD é educação enquanto princípio e fundamento e que ela possui determinadas características fundamentais e substantivas (principalmente no que tange a seu currículo, arquitetura pedagógica e de gestão, processo comunicativo e infraestrutura), este estudo buscou analisar as características das universidades abertas dos dois países (UAb-Portugal e Sistema UAB-Brasil), destacando suas concepções, princípios e qualidade da oferta na educação superior. Elegemos Portugal pela trajetória já consolidada e de avanço no que diz respeito aos critérios de qualidade estabelecidos para seu desenvolvimento e oferta, observando suas contribuições para o Brasil.

Salienta-se que o que se espera relevar são os princípios de qualidade presentes nos dois países e como eles colaboram para a oferta numa perspectiva socialmente referenciada. Isto é, vai-se além de uma análise que considera apenas indicadores quantitativos, mas sim que os processos decisórios sejam coletivos/colaborativos, dialógicos e democráticos, visando à inclusão,

[...] tendo clareza do conceito de EaD enquanto modalidade e especificidades inerentes a ela, que foi institucionalizada a nível macro (com regulamentações, regulações e políticas públicas de Estado específicas para a modalidade e que contribuem para sua implementação), meso (com previsão da EaD nos documentos institucionais, na rotina da instituição, na gestão e órgãos colegiados/decisórios institucionais e na previsão orçamentária) e micro (com dimensões e indicadores que contemplem a oferta dos cursos) (Lima, 2023, p. 466).

Espera-se que este estudo possa descortinar elementos importantes da oferta da modalidade pública numa perspectiva socialmente referenciada e desparzizar suas contradições e limites e, assim, contribua na continuidade da sua missão, que é formar profissionais com democratização de acesso e inclusão social/digital. Para isso, o artigo está organizado em três itens:

- Concepção da EaD e o lugar da Universidade Aberta nos países pesquisados, delimitando o que se entende por Universidade Aberta no contexto dos estudos e pesquisas da educação aberta;
- Entraves da Universidade Aberta;
- A qualidade da EaD na perspectiva da Universidade Aberta e possibilidades.

Metodologia

O estudo tem como base a pesquisa exploratória e descritiva e fundamenta-se em uma área específica, a EaD, em contextos brasileiro e português. O objetivo do escrito é ampliar a compreensão dos fenômenos acerca do desenvolvimento da EaD, considerando elementos e aspectos relacionados à qualidade dela.

Tomando como partida Severino (2007), a pesquisa exploratória tem como propósito trazer informações sobre um objeto estabelecido em um campo de estudo, marcando as condições de sua manifestação, de modo a enriquecer e aprofundar o conhecimento na área. O método descritivo, por sua vez, evidencia a emergência de fenômenos apoiado em análises detalhadas de um objeto. Com isso, pretende-se maior proximidade com um tema/uma temática na constituição de hipóteses ou intuições.

De toda maneira, a ideia foi constituir análises que clareassem problemáticas e, com base nisso, compor reflexões tendo em conta o contexto de desenvolvimento da EaD em situações como a brasileira e a portuguesa. Não se trata, portanto, de um estudo comparativo, mas de ampliar, como dito antes, compreensões, tomando elementos disponíveis sobre a temática.

No artigo em tela, a investigação foi realizada por meio de levantamento de informações e análise bibliográfica e documental em bases de dados estatísticos. Os documentos e outros de cunho histórico possuem relevância por marcarem perspectivas e entendimentos acerca de um tema/uma temática. A análise aqui desenvolvida foi fundamentada em leitura, cotejando fontes e bibliografias, interpretação e discussão entre os diferentes contextos antes referenciados, pretendendo atender aos objetivos elencados.

Os dados quantitativos e estatísticos apresentados no presente artigo têm como fonte as informações publicadas pelo Ministério da Educação (MEC) e pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep), além de organizações do terceiro setor, como é o caso do Semesp, que constitui o Mapa do Ensino Superior.

A pesquisa tem base nos números contidos no censo da educação superior no Brasil referentes aos anos de 2017 a 2021, bem como a legislação relativa à EaD no Brasil e em Portugal, lembrando que no contexto português se trata da UAb-Portugal, portanto um contexto particular. Com isso, não será possível constituir um estudo comparativo, mas análises para apoiar reflexões indicativas sobre a qualidade da EaD.

Concepção e Lugar da Universidade Aberta no Brasil e em Portugal

Em 2020, enfrentamos uma pandemia global que exigiu adaptação na educação para possibilitar a continuidade das atividades em meio ao necessário isolamento social. Como resposta a esse cenário emergencial, a maioria das redes e instituições passou a adotar o uso de tecnologias digitais, implementando o que ficou conhecido como ensino remoto. Nesse modelo, estudantes e docentes encontravam-se fisicamente distantes, em suas próprias casas, porém conectados de forma síncrona para o desenvolvimento das aulas. Desde então, temos observado uma série de confusões conceituais em relação às práticas educacionais mediadas por tecnologia, o que tem levado à confusão entre EaD, ensino remoto, educação aberta e educação híbrida, impactando na compreensão da função social e concepção também de Universidade Aberta.

Como já explicitado anteriormente, ter clareza da conceitualização é importante porque representa um dos indicadores da oferta numa perspectiva de qualidade socialmente referenciada. Sendo assim, faz-se mister clarificar que ensino remoto, EaD, educação aberta e educação híbrida podem ter em comum a distância física entre docentes e estudantes com o uso das tecnologias nos processos de mediação, porém diferem-se em características que Lima (2024) intitula como substantivas.

O ensino remoto aconteceu provisoriamente até 2021, quando houve a adaptação do currículo previsto para ser desenvolvido a tecnologias digitais e analógicas de forma presencial, privilegiando o síncrono (Henriques et al., 2021). Na educação híbrida é privilegiada a integração entre as atividades presenciais e as que utilizam as tecnologias digitais em um mesmo contexto educacional, ou seja, trabalhando os mesmos conteúdos de maneira integrada, com diferentes metodologias e tecnologias, e usando a educação formal e a informal (Maia, 2021; Lima, 2024). A educação aberta possui diferentes características: liberdade de escolha do discente de onde estudar, flexibilidade na forma de desenvolvimento do curso, uso da autoinstrução, isenção de taxa de matrícula, mensalidade ou outro tipo de custo, isenção de vestibular ou qualificação prévia e provisão de recursos educacionais abertos (Santos, 2012). Já a EaD;

[...] enfatiza a construção e a socialização do conhecimento; a operacionalização dos princípios e nos da educação, de forma que qualquer pessoa, independentemente do tempo e do espaço, possa tornar-se agente de sua aprendizagem, devido ao uso de materiais diferenciados e meios de comunicação, que permitam a interatividade (síncrona ou assíncrona) e o trabalho colaborativo/cooperativo (Moreira; Schlemmer, 2020, p. 14).

Com relação às universidades abertas, desde que surgiram, algumas prosperaram, outras se transformaram em novas estruturas desde a criação da primeira Universidade Aberta, a do Reino Unido, que serviu como modelo e ainda o é para as demais. Em 2019, eram 70 universidades abertas no mundo, representando uma gama ampla de instituições, sendo a sua grande maioria na Ásia.

Apesar de o modelo contar com mais de 50 anos de criação, essas instituições enfrentam desafios na criação de uma identidade clara para si próprias, comprometendo sua institucionalização, necessitando do desenvolvimento de um sistema de garantia de qualidade tanto no âmbito de Estado quanto institucional (Devries, 2019; Jeong, 2019).

Para Jeong (2019), a diferença crucial entre universidades abertas e universidades tradicionais/convencionais é o fator de admissão aberta, que permite aos estudantes frequentar universidades com ou sem os mesmos requisitos mínimos de admissão, porém outras características substantivas são consideradas: cursos ofertados por EaD e utilização de tecnologias (tanto analógicas quanto digitais). Santos (2012) defende que uma das características principais da educação aberta deve ser a flexibilidade na admissão de estudantes, acrescentando o acesso à educação formal sem custo para o estudante.

No caso do Brasil, a Universidade Aberta oferta formação gratuita por meio da rede pública de ensino pela EaD. Em Portugal, a Universidade Aberta, enquanto instituição que promove práticas pedagógicas abertas e inclusivas, tem desenvolvido políticas educacionais públicas que vão no sentido de promover maior acesso das populações adultas à educação superior, incluindo as populações adultas socialmente vulneráveis, como é o caso das populações em situação de encarceramento. Procurando reforçar esse acesso das populações adultas à educação superior, o governo português, com os propósitos de estimular a capacidade da oferta formativa na modalidade EaD e de formar pelo menos 50 mil adultos até 2030, assumiu, mediante um programa de desenvolvimento institucional com a Universidade Aberta, a responsabilidade de financiar a oferta de formação da UAb em associação com outras instituições de educação superior (nacionais e estrangeiras).

Daniel (2019) salienta que as universidades abertas, enquanto princípio, devem contribuir como instrumento para democratizar a educação, para o desenvolvimento e a justiça social, colaborar com o avanço do uso da tecnologia como mediação na educação, ter a qualidade como item imperativo e o estudante como protagonista do processo. Todavia, alguns desafios têm sido postos para seu desenvolvimento com base nesses princípios: grande número de estudantes, envolvimento do setor privado e sua motivação pelo

lucro ou baixo custo (o que acarreta falta de qualidade), falta de regulamentação e referenciais de qualidade compatíveis com a EaD. Essa distância entre o ideal e o que tem sido ofertado em todo o mundo resulta no que Caeiro e Moreira (2018) evidenciaram como cenário de grandes contradições na EaD. Estudos, pesquisas e relatórios demonstram as potencialidades da modalidade na expansão e formação da educação superior pública enquanto instituição voltada para a EaD ou que oferta EaD.

Sendo assim, a EaD e a Universidade Aberta são previstas na regulamentação basilar de ambos os países, Brasil e Portugal, conforme o Quadro 1.

Quadro 1. O supedâneo da regulamentação da educação a distância no Brasil e em Portugal, acompanhado de suas conceitualizações previstas.

	Educação a distância	Universidade Aberta
Brasil	Regulamentada em forma de Lei – Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Resolução Conselho Nacional de Educação (CNE) nº 1, de 11 de março de 2016, que estabelece as Diretrizes e Normas Nacionais para a Oferta de Programas e Cursos de Educação Superior na Modalidade a Distância. Decreto nº 9.057, de 25 de maio de 2017, que regulamenta o artigo 80 da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional.	Regulamentada pelo Decreto nº 5.800, de 8 de junho de 2006.
Brasil Conceito	“ <i>Modalidade</i> educacional na qual a mediação didático-pedagógica nos processos de ensino e aprendizagem ocorra com a utilização de meios e tecnologias de informação e comunicação, com pessoal qualificado, com políticas de acesso, com acompanhamento e avaliação compatíveis, entre outros, e desenvolva atividades educativas por estudantes e profissionais da educação que estejam em lugares e tempos diversos” (Brasil, 2017a, grifo nosso).	Intitulado Sistema Universidade Aberta do Brasil (UAB), “voltado para o desenvolvimento da modalidade de educação a distância, com a finalidade de expandir e interiorizar a oferta de cursos e programas de educação superior no País” (Brasil, 2016b).
Portugal	Regulamentada pelo Decreto-Lei nº 133, de 3 de setembro de 2019, regime jurídico do ensino superior ministrado a distância.	Regulamentada pelo Decreto-Lei nº 133, de 3 de setembro de 2019: Capítulo IV (Universidade Aberta), artigo 17 – Contrato de desenvolvimento institucional.
Portugal Conceito	“a) Ciclo de estudos ministrado a distância», os ciclos de estudo conferentes de grau académico em que as unidades curriculares lecionadas na <i>modalidade</i> de ensino a distância correspondam a um mínimo de 75% do total de créditos do respetivo plano de estudos; b) Ensino a distância», o ensino predominantemente ministrado com separação física entre os participantes no processo educativo, designadamente docentes e estudantes, em que: i) A interação e participação são tecnologicamente mediadas e apoiadas por equipas online de suporte académico e tecnológico; ii) O desenho curricular é orientado para a permitir o acesso sem limites de tempo e lugar aos conteúdos, processos e contextos de ensino e aprendizagem; iii) O modelo pedagógico é especialmente concebido para o ensino e a aprendizagem em ambientes virtuais” (Portugal, 2019, grifo nosso).	Universidade Aberta (UAb) Faz previsão de contrato de desenvolvimento institucional, com “Especialização da Universidade Aberta em competências e metodologias científicas e pedagógicas e em infraestruturas e sistemas de ensino a distância” (Portugal, 2019).

Fonte: Elaborado pelos autores.

A EaD é regulamentada no Brasil pela Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Conforme seu artigo 80, as Disposições Gerais da Lei, é prevista em todos os níveis, modalidades de ensino e de educação continuada, devendo ser oferecida por instituições especificamente credenciadas pelo Estado a nível federal. Seu artigo 3º prevê que as normas para produção, controle e avaliação de programas de EaD e a autorização para sua implementação caberão aos respectivos sistemas de ensino (federais, estaduais e municipais), podendo haver cooperação e integração entre os diferentes sistemas (Brasil, 1996).

O conceito de EaD presente no decreto em vigor que regulamenta a EaD no Brasil, nº 9.057, de 25 de maio de 2017, foi inspirado no conceito apresentado na Resolução Conselho Nacional de Educação (CNE) nº 1/2016 e em Portugal aparece no Decreto-Lei nº 133/2019. Observa-se que em comum entre os países a EaD é vista como modalidade; ambos os países preveem a separação física entre docentes e estudantes em tempos e lugares diversos, por meio de tecnologia. Esse conceito é o de maior consenso entre os pesquisadores acerca da EaD. No Brasil temos ênfase na qualificação dos profissionais envolvidos, nas políticas de acesso e no cuidado com acompanhamento e avaliação. Em Portugal, diferentemente do Brasil, é prevista carga horária mínima a distância para que seja considerada EaD, correspondente a 75%, e o modelo pedagógico prioriza o uso de ambiente virtual de aprendizagem.

Com relação ao conceito Universidade Aberta, este não é claro em nenhuma das regulamentações dos dois países, focando o Brasil na expansão e interiorização da oferta da educação superior (Brasil, 2006) e Portugal em competências e metodologias científicas e pedagógicas e em infraestruturas e sistemas de ensino a distância (Portugal, 2019). A regulamentação de Portugal apresenta preocupação com a oferta de educação superior em qualquer área de formação com elevada qualidade, enquanto a regulamentação da UAB no Brasil tem como foco cursos de licenciatura e formação de professores, sem apresentar nenhuma preocupação com a qualidade, temática de que tratamos em item posterior deste estudo.

Entendemos que a EaD e a Universidade Aberta, enquanto privilegiadoras do desenvolvimento da educação superior pública, necessitam de regulamentações que apresentem sua *metapolicy* com conceitualizações claras e princípios norteadores que abarquem a qualidade e suas especificidades. A regulamentação da UAB de cada país carece de esclarecer os conceitos utilizados no contexto da educação superior.

Contexto Político e Entraves da Universidade Aberta do Brasil

Além das condições e contingências na regulamentação da EaD no Brasil e, mais especificamente, do sistema UAB, é importante destacar que a expansão da educação superior no país foi e é marcada por políticas quantitativistas e privatistas, remodelando a relação público-privado nesse contexto.

Uma forte ampliação ocorreu nas últimas três décadas e esse crescimento foi liderado indiscutivelmente pelo setor privado, que, apesar de se apresentar como representante de processos educacionais inovadores, está presente desde a formação do estado brasileiro (Barros; Araujo, 2018, p. 76-77).

A expansão da EaD fez agudizar a problemática apontada. A educação superior privada é ampla e diversificada, com variadas formas administrativas – instituições comunitárias, confessionais e filantrópicas –, com oferta de vagas também distintas e, sobretudo, convenientes ao propósito da lucratividade com fins de financeirização da educação. Como indicado por Barros e Araujo (2018, p. 77),

[...] essas instituições são empresas e grupos empresariais com títulos e ações negociados na B3 (Bolsas de Valores do Brasil) e no mercado internacional. As mais conhecidas e fortes são as dos grupos Kroton S/A e Estácio Participações S/A. Elas são líderes na oferta de vagas e também negociam as suas ações na New York Stock Exchange (NYSE) e a Laureate que opera na National Association of Securities Dealers Automated Quotations (NASDAQ).

Mais recentemente, os dados do censo da educação superior do Inep denunciaram a expansão desenfreada da EaD e constataram que mais e mais as licenciaturas migravam do presencial para a EaD, tendo como fundo os grandes conglomerados do setor educacional privado (Bielschowsky, 2020), como forma de baratear e aligeirar a formação.

Como observado por Barros e Araujo (2018), se na educação superior como um todo se verifica a “privatização” exacerbada pelo setor privado, o controle monopólico da EaD se dá notadamente por grupos e *holdings* controlados total ou parcialmente por fundos de investimento e empresas mundializadas, parte delas com abertura de capital na bolsa de valores e na forma de sociedade anônima. Atualmente, seis grandes corporações controlam 65% das matrículas. Uma particularidade importante é que tais corporações estão sendo dirigidas por conselhos de administração, constituídos dos investidores, deslocando as decisões educacionais para o ambiente das finanças.

Em especial a partir de 2000, temos presenciado o fenômeno de compra e venda de [instituições de ensino superior] IES privadas na Bolsa de Valores. Essa ocorrência vem desencadeando um processo de padronização do ensino superior privado, por meio da inserção de fundos de investimento privado (*private equity*), os quais se compõem por empresas de capital nacional e estrangeiro que investem no mercado da educação superior privada. Entretanto, tal processo exacerbou-se em 2007, quando grupos como: Anhanguera Educacional, Kroton Educacional, Estácio de Sá, Sociedade Educacional Brasileira (SEB) e Colégio Oswaldo Cruz passam a operacionalizar seus ativos na Bolsa de Valores e, com isso, passam a ser capitaneados por fundos de investimentos, que vieram a ter controle de suas administrações, criando grandes firmas educacionais rentistas e oligopolistas (Lima et al., 2019, p. 7).

Diante de tal fato, há que se questionar as razões pelas quais essa situação se instala em nosso país. Na perspectiva dos autores do presente artigo, se para a educação superior presencial há políticas definidas com regulamentações mais orgânicas e específicas para o caso, para a EaD, desde seus primórdios, como observado na seção anterior, constatam-se regulamentações episódicas, associadas às contingências de expansão *versus* qualidade de sua oferta.

Tanto é assim que Camilo Santana, atual ministro da Educação do Brasil, expôs preocupação relacionada à qualidade da formação por meio da EaD em entrevista ao jornal *Estadão* (2023):

Nas universidades federais, 34% dos cursos EAD são nota 4 ou 5. Na privada, são 19%. É muito baixo o número de cursos EAD de nota 4 ou 5. Eu determinei realizar uma supervisão especial nos cursos à distância para rever todo o marco regulatório disso. A nossa preocupação não é o fato de ter um curso à distância, mas garantir qualidade nesse curso que está sendo oferecido para formação desse profissional. E é impossível determinados cursos serem feitos à distância nesse país.

Apesar da indignação do ministro, o MEC iniciou em 19 de outubro de 2023 uma consulta pública sobre a proposta de alteração da Portaria nº 11/2017, particularmente no que diz respeito à oferta de cursos

de graduação na modalidade EaD na plataforma Participa + Brasil, ficando aberta para participação social até 20 de novembro (Brasil, 2023). Os resultados da consulta não foram divulgados até o momento.

Diante disso, é mais que necessário debater e contrapor entendimentos e perspectivas que indiquem possíveis caminhos para a EaD no Brasil.

Conforme o Mapa do Ensino Superior 2023 no Brasil (Semesp, 2023), observam-se as seguintes tendências:

- 82,5% das instituições privadas no Brasil, são de pequeno porte, ou seja, possuem menos de 3.000 alunos;
- Entre 2018 e 2023, a quantidade de polos de Educação a Distância no Brasil, saltou de 15,4 mil para 46,6 mil;
- Das 8.987 mil matrículas registradas no Ensino Superior Brasileiro, 6.908 mil estão em instituições privadas;
- O ensino a distância passou a representar 51,5% do total de matrículas na rede privada;
- A evasão de alunos apresentou taxas de 31% no ensino presencial e 36,6% no EAD na rede privada;
- A taxa de abandono atingiu um índice de 59% na rede privada (Antonucci, 2023).

Tendo em conta os aspectos postos anteriormente e considerando o movimento expresso em números e ações do MEC, é perceptível que o debate que se coloca é sobre qual política se expressa nesse contexto, concernente ora à necessária e urgente supervisão da oferta da EaD na educação superior, ora ao contingenciamento de ofertas de vagas por meio dela.

O fato é que, embora reconhecendo-se a importância do sistema UAB no Brasil para a indução de oferta de cursos em EaD nas instituições públicas de educação superior, se faz necessário reconhecer também que a forma como se deu e se dá o financiamento para abertura de cursos é bastante problemática. O modelo da oferta pela EaD está atrelado à matriz financeira convocada pela UAB e expressa nos editais, como antes dito episódicos, redundando em estrutura que se replica nacionalmente e pressupondo uma maneira apenas de organização didático-pedagógica. Não são respeitadas as peculiaridades regionais, as culturas organizacionais das instituições, tampouco a maneira como estão dispostas as equipes responsáveis pela coordenação dos cursos em EaD.

Como já assinalado por Alonso (2010), as dinâmicas de institucionalização da EaD nas instituições públicas de educação superior geraram desconfortos e organizações paralelas, estas muitas vezes não incluídas nos cotidianos institucionais, tampouco nos organismos de tomadas de decisão. O *modus operandi* relacionado ao sistema UAB fragilizou, ao longo dos anos de sua existência, a incorporação e institucionalização da EaD nas instituições públicas, concorrendo para a e na afirmação de preconceitos, juízos de valor e anacronismos entre a oferta da educação superior e a oferta de EaD. Para Veloso e Mill (2022, p. 20):

O modelo instituído pela UAB, por exemplo, inculcou uma visão dos sujeitos que contribui para a manutenção dos antagonismos. Ademais, a superação dessas dicotomias deve levar em conta possíveis estratégias, no sentido de diminuir preconceito e resistência. Não menos importante é a discussão de como o enfoque na ação social pode ser decisivo no direcionamento das práticas institucionais com vistas a avançar na institucionalização da EaD.

Se os limites do sistema UAB têm a ver com as formas como se dá o financiamento da EaD nas instituições públicas, bem como com as ações episódicas relacionadas, tem-se uma pista relevante para que se possa, enfim, trabalhar com política pública que reconheça o já feito em termos de formação em EaD, quais

experiências fincaram pé nos cotidianos institucionais e, sobretudo, revisão do modelo de financiamento imposto às instituições para a e na oferta da EaD. Ao estabelecer diálogo com os sistemas públicos de educação superior, o MEC poderia aglutinar a *expertise* de formação construída pelas instituições ao longo da existência do sistema UAB, de modo a conferir importância social, pedagógica e de qualidade socialmente referenciada à educação superior a distância no Brasil. Os dados expressam, como enunciado antes pelo ministro Camilo Santana, que as instituições públicas marcam presença de qualidade (considerando-se as avaliações do Inep) na formação superior brasileira.

Por outro lado, importa destacar que a regulamentação da EaD no Brasil, mais especificamente aquela que define o sistema UAB, não traz os elementos didático-pedagógicos necessários para a implementação de propostas formativas. O financiamento, como referido anteriormente, é o definidor de modelo da oferta, contrariando propostas mais afeitas às instituições públicas. Isso gerou, ao longo dos anos de existência da UAB, e mais extensivamente ao setor privado da educação superior em nosso país, enormes contradições.

Ao não se marcar uma política para o caso mais congruente com elementos que sustentam a qualidade, a EaD torna-se terra de ninguém, ao mesmo tempo do lucro exacerbado pelos conglomerados educacionais. Afinal, qual é a compreensão de docência na EaD? Qual é o papel da tutoria? O que são as denominadas equipes multiprofissionais? Qual é a relação estudantes/professores que comporta a ação pedagógica efetiva? Qual é a compreensão do uso das tecnologias digitais (TD) nos processos formativos? Quais são e como se dão os processos de mediação entre professores e estudantes incluindo as TD? Essas são algumas das questões com a qual nos debatemos e cujas respostas implicam oferta mais qualificada da EaD.

Se há remodelação da relação público-privada na oferta da educação superior no Brasil e se os grandes conglomerados educacionais implicam pouco ou nenhuma qualidade na formação em EaD, trazer à tona esse debate, investir na definitiva institucionalização da EaD como política pública no setor público da educação superior será passo valioso na democratização da oferta de vagas nesse nível de ensino¹. Do contrário, sob pena de, a cada ano de publicação dos dados do censo da educação superior no Brasil, nos indignarmos com o avanço brutal do setor privado na educação superior, especialmente na oferta de vagas por meio da EaD, implicando baixa qualidade e aligeiramento na formação, sobrecarga de trabalho dos docentes e equipes que sustentam os cotidianos pedagógicos e, sobretudo, marcando espaços desqualificados no desenvolvimento da EaD no Brasil.

Diante disso, constata-se que a falta de elementos relacionados à organização didático-pedagógica da EaD, bem como as ações episódicas do MEC acerca do assunto, redundam em uma não política pública sobre o caso, corroborando assim para a expansão quantitativista e mercadológica, levando à desqualificação da oferta por meio dela.

Qualidade da Educação a Distância e Universidade Aberta: O Desparzir do Processo

A qualidade, sobretudo numa perspectiva socialmente referenciada, da EaD e seu desenvolvimento pela Universidade Aberta, seja no Brasil, seja em Portugal, está intrinsecamente associada a alguns elementos já destacados por diversos pesquisadores, entre os quais sobressai a necessidade de clareza sobre a sua conceitualização; de regulamentação prevista, com mecanismos de acompanhamento e avaliação (com regulação e supervisão); e de normatização que trate de seus critérios de qualidade.

Para refletir sobre a qualidade da EaD pública e, por conseguinte, do que é ofertado pela Universidade Aberta, além da compreensão de sua conceitualização e regulamentação basilar, é preciso entender sua forma

de organização e oferta e, igualmente, como lida com a qualidade. A UAB-Brasil não possui uma instituição específica para seu fim, mas é ofertada por meio de editais a que as instituições públicas podem aderir ou não para a oferta de cursos de graduação, técnicos e de formação continuada. Esse modelo de oferta por meio de editais já foi amplamente criticado, porque as instituições, em sua maioria, não conseguem institucionalizar a oferta desses cursos, dependendo sempre de financiamento externo.

Em 2009, por intermédio do Decreto nº 6.755, de 29 de janeiro de 2009, foi instituída a Política Nacional de Formação dos Profissionais da Educação Básica, prevendo a criação de mestrados profissionais em rede nacional para a formação de professores para que, em conjunto, possam compor o Programa de Mestrado Profissional para Qualificação de Professores da Rede Pública de Educação Básica, com o objetivo de formar por cursos *stricto sensu* professores em exercício nas redes públicas de educação básica em todo o território nacional, pelo Sistema UAB. Diante disso, temos a primeira contradição do Sistema Universidade Aberta do Brasil: faz a gestão de um programa, porém os cursos não são a distância, podendo ou não fazer uso de carga horária a distância e sendo intitulados de semipresenciais (Barcelos, 2023).

Importa salientar que a UAB-Brasil não possui documento específico que trate de sua oferta com qualidade. Segue documentos que foram construídos ao longo da trajetória pós-LDB nº 9.394/1996 e deveria usar como referência a Resolução CNE/CES nº 1/2016. Em 2003, antes mesmo da instituição da UAB-Brasil, tivemos a publicação pelo MEC dos indicadores de qualidade para EaD, seguida de sua atualização em 2007 pelo documento intitulado Referenciais de Qualidade do MEC (documento utilizado até hoje como referência, mesmo após críticas de seu conteúdo e falta de atualidade em relação à resolução destacada), apresentando duas metas em destaque: garantir a qualidade na EaD e inibir a precarização da modalidade (Fonseca; Lima; Machado, 2020).

Em seguida, conforme Fonseca, Lima e Machado (2020), tivemos a Resolução CNE/CES nº 01/2016, que estabeleceu diretrizes nacionais para a oferta de programas e cursos de educação superior na modalidade EaD e, considerando a necessidade já apresentada pelo Parecer CNE/CES nº 564/2015 de atualização dos referenciais, fixou a atuação conjunta entre diversas unidades para a organização de novos parâmetros de qualidade no prazo de 120 dias.

Em atendimento à referida resolução, algumas portarias do MEC (nº 173/2016; nº 50/2018) foram instituídas para composição de grupos de trabalho com os objetivos de revisar e atualizar os referenciais de qualidade para a EaD de 2007, porém, mesmo após audiências públicas, os resultados não foram apresentados, demonstrando omissão por parte do Estado brasileiro acerca dessa importância e necessidade.

Em Portugal a situação é bem distinta. O Decreto-Lei nº 133/2019, de 3 de setembro, que aprova o regime jurídico do ensino superior ministrado a distância, destaca a questão da qualidade da oferta formativa ministrada em cursos de graduação e de pós-graduação, em nível de mestrado e de doutorado. Com efeito, o artigo 12º do referido decreto coloca esse aspecto bem em evidência, enfatizando no ponto 1 que os ciclos de estudo ministrados a distância estão sujeitos à avaliação de qualidade, nos termos da Lei nº 38/2007, de 16 de agosto, tal como na modalidade presencial. Nesse sentido, são parâmetros de avaliação da qualidade de ciclos de estudo ministrados a distância:

- a) a adequação ao ensino a distância do objeto e dos objetivos dos ciclos de estudos ministrados, bem como das estruturas curriculares, dos planos de estudos, dos materiais e das metodologias adotados em cada unidade curricular; b) a eficiência e a eficácia da cooperação entre instituições de ensino superior e outras entidades; c) as competências do corpo docente, do corpo de técnicos especializados para a prestação do apoio individualizado aos estudantes e da equipa encarregada de colaborar com os docentes no desenho curricular dos planos de estudos e materiais dos ciclos de estudos; d) a adequação das infraestruturas e sistemas tecnológicos para as interações

pedagógicas entre professores e estudantes, para o acesso a recursos de estudo, investigação e experimentação e para as interações da gestão acadêmica; e) a adequação, a eficácia e a eficiência das medidas adotadas para promoção da inclusão digital dos estudantes e a justiça, fiabilidade e acessibilidade das metodologias e dos processos de avaliação; f) e a existência de mecanismos de monitorização do sucesso acadêmico dos estudantes (Portugal, 2019).

É de destacar ainda que a entrada e a manutenção em funcionamento de ciclos de estudo ministrados a distância carecem de acreditação por uma instituição que avalia todos os ciclos de estudo propostos, a Agência de Avaliação e Acreditação do Ensino Superior. A acreditação dos ciclos de estudo depende da observação dos requisitos gerais e especiais previstos, no que aprova o regime jurídico dos graus e diplomas do ensino superior em Portugal. Finalmente, é de se reforçar ainda que a avaliação desses ciclos de estudo é assegurada por comissões de avaliação externa, que são constituídas maioritariamente de peritos internacionais com experiência relevante na EaD (Portugal, 2019).

Com universidades abertas que apresentam modelos distintos de oferta, observa-se também diferenciação na forma de se considerar a qualidade e o lugar que ela ocupa nas regulamentações e processos. No Brasil, temos um referencial defasado e omissão clara do Estado na sua atualização, e em Portugal há critérios de qualidade pautados desde o início por ciclos de avaliação, em que a organização didático-pedagógica ocupa lugar de destaque.

A UAB-Brasil não apresenta nenhum documento orientador do que se espera da sua oferta com qualidade. Define elementos que as instituições devem prever para que possam ser contempladas em editais de fomento/financiamento para a oferta dos cursos, ou seja, um modelo dependente do fomento, acarretando unicidade na forma de oferta da educação superior pública. Ao submeter uma proposta, é preciso preencher um “formulário de Cursos UAB”, no sistema da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior, devendo antecipadamente ter sido cadastrada no sistema da UAB.

Já em Portugal a situação é diferente. No já citado Decreto-Lei nº 133/2019, de 3 de setembro, no artigo 10º, sublinha-se a necessidade e até a obrigatoriedade de cada ciclo de estudo ministrado a distância possuir um modelo pedagógico, que se deve constituir como o referencial de qualidade.

Para a ação educativa a distância, contendo os pressupostos e as orientações pedagógicas fundamentais para o ensino e a aprendizagem, centrado no estudante e na valorização dos seus percursos de aprendizagem, através do diálogo, da interação e da colaboração entre pares e em comunidades, integrando, nos seus pressupostos básicos, a flexibilidade para aprender em qualquer momento e lugar e contemplando a inclusão e a participação digitais (Portugal, 2019).

Essa exigência, regulamentada agora em 2019, válida, de forma inequívoca, a opção de a Universidade Aberta de Portugal, em 2007, ter criado o seu próprio modelo pedagógico virtual, que se assumiu desde a sua publicação como um referencial de qualidade das atividades acadêmicas e, simultaneamente, como um elemento regulador das práticas educativas na instituição. Sendo uma representação simbólica das suas práticas e dos processos de ensino e aprendizagem, o modelo pedagógico virtual constitui-se como um referencial institucional fundamental. Para além disso, traduz-se num modelo plural de EaD, assente num conjunto de princípios educativos e variantes didáticas com alguma plasticidade que permite responder à especificidade de cada ciclo de estudo e à diversidade de cursos existentes na instituição (Pereira et al., 2007).

Assim, para cada ciclo de estudo são explicitados os seus principais elementos e os aspectos organizacionais necessários para desenvolver processos educativos de qualidade. O modelo assume quatro linhas de força estruturantes: a aprendizagem centrada no estudante, o primado da flexibilidade, o primado da interação e o princípio da inclusão digital. Essas linhas de força norteiam a organização do ensino, o papel

dos atores humanos, a planificação, o desenho e a gestão das atividades de aprendizagem, a tipologia dos recursos digitais a desenvolver e a natureza da avaliação (Pereira et al., 2007).

Para não Concluir: É Possível o Inimaginável?

Os dados aqui apresentados indicam que a discussão sobre a qualidade da EaD, principalmente a se considerar a UAB no Brasil, tem um longo caminho a ser percorrido. Não basta capilarizar o sistema UAB, tampouco tomar como referência a experiência da UAb-Portugal, pautada desde o início por critérios de qualidade fundamentados em ciclos de avaliação, tendo como base determinado modelo de organização didático-pedagógico.

Observou-se que em ambas as universidades abertas estudadas há carência de clareza em suas regulamentações, de modo a explicitar a conceitualização utilizada para cada modelo, imbricando em parâmetros de qualidade.

Depois de muitos anos de oferta de vagas em EaD no Brasil, seja no setor público, seja no privado, é de se estranhar que ainda sejam utilizados referenciais que mais denotam a infraestrutura dessa oferta que propriamente elementos estruturantes para a organização didático-pedagógica, que reflita, por exemplo, princípios e finalidades educativos/formativos.

O fato é que, antes de (re)formularmos quaisquer legislações no Brasil, como dito anteriormente episódicas, por refletirem momentos específicos da expansão da EaD, releva compreender o contexto e os designios postos na oferta de vagas na educação superior do país. Por outro lado, sem considerarmos sobretudo as experiências das instituições públicas, que congregam, conforme dados do Inep, melhores índices nessa formação, tampouco os entendimentos sobre sistemas complementares e orgânicos para a oferta da educação superior presencial e a distância, haverá dicotomização e lugares formativos distintos nesse contexto. Se a UAb-Portugal traz como lição a ideia de que a avaliação, com vistas à qualidade, tem parâmetros pautados tanto no presencial quanto no não presencial, tendo em conta a organização didático-pedagógica, esse pode ser um caminho interessante à EaD no Brasil. Não há como vislumbrar a melhoria da qualidade na educação superior levando-se em conta os índices obtidos até então, especialmente os relacionados ao setor privado da educação.

Os números aqui apresentados evidenciam que a expansão da EaD no Brasil confirma a tendência de crescimento ao longo do tempo, expondo a necessidade urgente de constituição de uma política pública assentada em elementos para a e da qualidade dessa formação.

Também como exposto por Silva e Valadão (2024, p. 13),

[...] há indícios de que a flexibilização das normas para abertura de cursos na modalidade EaD não garante que a expansão e interiorização promova um ensino de qualidade [...]. Não é à toa o enunciado de Leher (2010) ao relacionar as estratégias de formação em cursos de graduação a distância aos moldes do *fast delivery* diploma.

Em contrapartida, tratando-se do sistema UAB, é urgente que o financiamento da oferta da EaD seja incorporado à matriz orçamentária das instituições públicas, renunciando-se a ideia de editais esporádicos constituidores de um modelo de oferta regulado pelo financiamento, de modo que as instituições possam de fato institucionalizar a formação por meio dela.

O que temos observado nos últimos 20 anos de desenvolvimento da EaD no Brasil é a disputa por hegemonia econômica/financeira por parte das instituições privadas de educação superior e a falta de institucionalização nas instituições públicas.

A respeito da UAb-Portugal, longe de tomá-la como critério, por sua conformação, é necessário

considerar os processos de avaliação ali instaurados que conjugam elementos de uma política pública e organização didático-pedagógica, corroborando com a inserção efetiva de formação por meio da EaD naquele país. Importa observar que não podemos rotular a modalidade como sem qualidade, mas sim superar a omissão estatal mediante a construção de parâmetros atualizados que possam promover seu desenvolvimento numa perspectiva socialmente referenciada. Isso é uma lacuna no Brasil e tem sido amplamente abordado em Portugal, de maneira especial em termos didático-pedagógicos.

A problemática expansão *versus* qualidade é calcanhar de Aquiles na educação superior e a distância no Brasil. Sem uma avaliação do já realizado, sem considerar as experiências formativas nesse contexto, sem uma escuta por parte do MEC daqueles que pesquisam a EaD e trabalham com ela, não avançaremos na perspectiva de uma EaD com qualidade socialmente referenciada. Continuaremos a pisar, indefinidamente, no pântano das disputas pelo mercado educacional da educação superior brasileira.

Contribuição dos Autores

Conceptualização: Lima DCBP, Alonso KM; Moreira JAM; **Metodologia:** Alonso KM; **Supervisão:** Lima DCBP; **Escrita - rascunho original:** Lima DCBP, Alonso KM, Moreira JAM; **Escrita-análise e edição:** Lima DCBP, Alonso KM, Moreira JAM; **Aprovação da versão final:** Lima DCBP.

Notas

1. Não só a oferta, mas também a qualidade dessa oferta é um debate imperioso. No entanto, dada a restrição do espaço do artigo, podemos tratar do assunto em outro trabalho.

Referências

ALONSO, K. M. A expansão do ensino superior no Brasil e a EaD: dinâmicas e lugares. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 31, n. 113, p. 1319-1335, out. 2010. <https://doi.org/10.1590/S0101-73302010000400014%C2%A0>

ANTONUCCI, D. Mapa do ensino superior no Brasil 2023: um retrato da educação no país. **Mercado Educacional**, São Paulo, 29 set. 2023. Disponível em: <https://crmeducacional.com/mapa-do-ensino-superior-resumo/>. Acesso em: 10 fev. 2024.

BARCELOS, L. B. **Programa de mestrado profissional para professores da educação básica (ProEB): o caso da Universidade Federal de Goiás**. 161f. Tese (Doutorado em Educação) – Programa de Pós-Graduação em Educação, Universidade Federal de Goiás, Goiânia, 2023. <http://repositorio.bc.ufg.br/tede/handle/tede/12817>

BARROS, M. A. N.; ARAUJO, H. P. M. H. Educação superior no Brasil: permanência de estudantes e rentabilidade do setor privado. **Movimento-Revista de Educação**, Niterói, ano 5, n. 9, p. 69-106, p. 69-105, jul./dez. 2018. <https://doi.org/10.22409/mov.v0i9.489>

BIELSCHOWSKY, C. E. Tendências de precarização do ensino superior privado no Brasil. **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação**, Brasília, v. 36, n. 1, p. 241-271, jan./abr. 2020. <https://doi.org/10.21573/vol36n12020.99946>

BRASIL. Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, 22 dez. 1996. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9394.htm. Acesso em: 7 jul. 2019.

BRASIL. **Decreto nº 5.800, de 8 de junho de 2006**. Dispõe sobre o Sistema Universidade Aberta do Brasil – UAB. Brasília, 9 jun. 2006. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/decreto/d5800.htm. Acesso em: 12 jan. 2024.

BRASIL. **Decreto nº 6.755, de 29 de janeiro de 2009**. Institui a Política Nacional de Formação de Profissionais do Magistério da Educação Básica. Brasília, 30 jan. 2009. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/Decreto/D6755.htm. Acesso em: 10 jan. 2024.

BRASIL. **Parecer CNE/CES nº 564, de 10 de dezembro de 2015**. Diretrizes e Normas Nacionais para a oferta de Programas e Cursos de Educação Superior na Modalidade a Distância. Brasília, 2015. Disponível em: http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&view=download&alias=31361-parecer-cne-ces-564-15-pdf&category_slug=dezembro-2015-pdf&Itemid=30192. Acesso em: 10 maio 2020.

BRASIL. **Portaria MEC nº 173, de 4 de abril de 2016**. Institui Grupo de Trabalho para a revisão dos referenciais de qualidade para a educação superior a distância. Brasil, 2016a. Disponível em: <https://www.semesp.org.br/legislacao/55388/>. Acesso em: 4 abr. 2023.

BRASIL. **Resolução CNE/CES nº 1, de 11 de março de 2016**. Estabelece Diretrizes e Normas Nacionais para a Oferta de Programas e Cursos de Educação Superior na Modalidade a Distância. Brasil, 2016b. Disponível em: <https://abmes.org.br/legislacoes/detalhe/1830/resolucao-ces-cne-n-1>. Acesso em: 10 fev. 2022.

BRASIL. **Decreto nº 9.057, de 25 de maio de 2017**. Regulamenta o art. 80 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Brasil, 2017a. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/decreto/d9057.htm. Acesso em: 12 fev. 2021.

BRASIL. **Portaria normativa nº 11, de 20 de junho de 2017**. Regulamenta o art. 80 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Brasil, 2017b. Disponível em: <https://legislacao.presidencia.gov.br/atos/?tipo=DEC&numero=9057&ano=2017&ato=5f4ITQE1UeZpWT4a6>. Acesso em: 8 fev. 2022.

BRASIL. **Portaria MEC nº 50, de 3 de julho de 2018**. Institui Grupo de Trabalho para atualizar e produzir os referenciais de qualidade para a educação superior a distância. Brasil, 2018. Disponível em: <https://www.semesp.org.br/legislacao/portaria-no-50-de-03-de-julho-de-2018/>. Acesso em: 4 abr. 2023.

BRASIL. **MEC abre consulta pública sobre cursos de graduação EaD**. Brasil: Ministério da Educação, 2023. Disponível em: <https://www.gov.br/mec/pt-br/assuntos/noticias/2023/outubro/mec-abre-consulta-publica-sobre-cursos-de-graduacao-ead>. Acesso em: 1º fev. 2024.

CAEIRO, D.; MOREIRA, J. A. Fabricar a inovação na Educação Superior: estratégias para a Educação a Distância em Portugal. **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação**, Brasília, v. 34, n. 1, p. 19-34, 2018. <https://doi.org/10.21573/vol34n12018.82460>

DANIEL, J. S. Open universities: old concepts and contemporary challenges. **The International Review of Research in Open and Distributed Learning**, v. 20, n. 4, 2019. <https://doi.org/10.19173/irrodl.v20i3.4035>

DEVRIES, I. Open universities and open educational practices: a content analysis of open university websites. **International Review of Research in Open and Distributed Learning**, v. 20, n. 4, 2019. <https://doi.org/10.19173/irrodl.v20i4.4215>

ESTADÃO. Graduação a distância sobe 700% em 10 anos; média é de 171 alunos por professor na rede privada. **UOL**, São Paulo, Seção Cotidiano, 10 out. 2023. Disponível em: <https://noticias.uol.com.br/ultimas-noticias/agencia-estado/2023/10/10/graduacao-a-distancia-sobe-700-em-10-anos-media-e-de-171-alunos-por-professor-na-rede-privada.htm>. Acesso em: 6 jan. 2024.

FONSECA, M. A. R.; LIMA, D. C. B. P. L.; MACHADO, E. C. O. Referenciais de qualidade para a EaD: trajetória e inflexões na educação superior. In: SEMINÁRIOS REGIONAIS DA ANPAE, 2020, Goiânia. **Anais [...]**. Brasília: Anpae, 2020. v. 2. p. 289-293. Disponível em: <https://www.seminariosregionaisanpae.net.br/numero7/Comunicacao/EIXO2PDF/23MariaAparecidaRodriguesDaFonsecaEDanielaDaCostaBrittoPereiralimaEElkaCandidaDeOliveiraMachadoE2.pdf>. Acesso em: 10 fev. 2024.

HENRIQUES, S.; MOREIRA, J. A.; BARROS, D.; SOLEDADE, A. F. Qualidade em educação digital em rede: inovação e formação de professores. **Revista Revelli**, v. 13, 2021. <https://doi.org/10.51913/revelli.v13i0.12141>

JEONG, H. Rethinking open universities: what makes them unique? **International Review of Research in Open and Distributed Learning**, v. 20, n. 4, 2019. <https://doi.org/10.19173/irrodl.v20i4.4163>

JOÃO, M. I. **A fundação da universidade aberta (1988-1994)**. Lisboa: Universidade Aberta, 2018. Coleção Documentos UAb. Disponível em: <https://repositorioaberto.uab.pt/handle/10400.2/7734>. Acesso em: 8 dez. 2023.

LIMA, D. C. B. P. Quality, e-citizenship and distance education: a possible relationship. **Revista Inter-Ação**, Goiânia, v. 48, n. 2, p. 460-471, 2023. <https://doi.org/10.5216/ia.v48i2.77113>

LIMA, D. C. B. P. Educação a distância (EaD) no Brasil: conceito, legislação e política. In: SOUZA, A. C. S. (org.). **Políticas educacionais: legislação e desafios contemporâneos**. Campo Grande: Editora UFMS, 2024. p. 203-225. Disponível em: <https://repositorio.ufms.br/handle/123456789/8355>. Acesso em: 10 fev. 2024.

LIMA, J. P. C.; ABREU, W. F.; POÇA, H. N. F.; SILVA, P. C. C.; FERREIRA, A. P. Financeirização e oligopolização no ensino superior privado-mercantil brasileiro: a sestra e a destra numulárias no âmago da educação. **Fineduca – Revista de Financiamento da Educação**, Porto Alegre, v. 9, n. 2, p. 1-23, 2019. Disponível em: <https://seer.ufrgs.br/fineduca/article/view/82457/52324>. Acesso em: 5 fev. 2024.

MAIA, M. D. S. A. **O ensino híbrido em cursos de licenciatura da UFMT: entendimentos e práticas pedagógicas em questão**. 136f. Dissertação (Mestrado em Educação) – Instituto de Educação, Universidade Federal de Mato Grosso, Cuiabá, 2021.

MOREIRA, J. A.; SCHLEMMER, E. Por um novo conceito e paradigma de educação digital *online*. **Revista UFG**, Goiânia, v. 20, n. 26, 63438, 2020. <https://doi.org/10.5216/revufg.v20.63438>

PEREIRA, A.; MENDES, A. Q.; MORGADO, L.; AMANTE, L.; BIDARRA, J. **Modelo pedagógico virtual da Universidade Aberta: para uma universidade do futuro**. Lisboa: Universidade Aberta, 2007. <http://hdl.handle.net/10400.2/1295>

PORTUGAL. **Decreto-Lei nº 444/1988, de 2 de dezembro**. Cria a Universidade Aberta. Portugal, 1988. Disponível em: <https://dre.tretas.org/dre/2596/decreto-lei-444-88-de-2-de-dezembro>. Acesso em: 10 jan. 2024.

PORTUGAL. **Lei nº 38, de 16 de agosto de 2007**. Aprova o regime jurídico da avaliação do ensino superior. Portugal, 2007. Disponível em: <https://diariodarepublica.pt/dr/detalhe/lei/38-2007-637179>. Acesso em: 31 jul. 2024.

PORTUGAL. Decreto nº 133/2019, de 3 de setembro de 2019. Aprova o regime jurídico do ensino superior ministrado a distância. **Diário da República**, Portugal, Série I, n. 168, p. 49-57, 2019. Disponível em: <https://diariodarepublica.pt/dr/detalhe/decreto-lei/133-2019-124392062>. Acesso em: 12 jan. 2024.

SANTOS, A. I. Educação aberta: histórico, práticas e o contexto dos recursos educacionais abertos. In: SANTANA, B.; ROSSINI, C.; PRETTO, N. L. (org.). **Recursos educacionais abertos: práticas colaborativas e políticas públicas**. Salvador: Edufba; São Paulo: Casa da Cultura Digital, 2012. p. 71-90. Disponível em: <https://cev.org.br/biblioteca/recursos-educacionais-abertos-praticas-colaborativas-politicas-publicas/>. Acesso em: 8 dez. 2023.

SEMESP. **Mapa do Ensino Superior 2023**. 13. ed. São Paulo: Semesp, 2023. Disponível em: <https://www.semesp.org.br/mapa/educacao-13/>. Acesso em: 20 jan. 2024.

SEVERINO, A. J. **Metodologia do trabalho científico**. São Paulo: Cortez, 2007.

SILVA, A. V. M.; VALADÃO, S. Educação a distância no Brasil: um panorama histórico sobre os últimos cinco anos da modalidade no país. **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação**, Brasília, v. 40, n. 1, e131088, 2024. <https://doi.org/10.21573/vol40n12024.131088>.

VELOSO, B.; MILL, D. Institucionalização da educação a distância pública enquanto fenômeno essencialmente dialético. **Educação em Revista**, v. 38, 2022. <https://doi.org/10.1590/0102-469833842>

Sobre os Autores

DANIELA DA COSTA BRITTO PEREIRA LIMA é graduada em Pedagogia pela Universidade Federal de Goiás e doutora em Políticas Públicas, Estratégias e Desenvolvimento pela Universidade Federal do Rio de Janeiro, com atuação nas áreas de educação a distância, aberta e flexível; educação híbrida; políticas públicas e educacionais; qualidade socialmente referenciada para o uso de tecnologias na educação; formação de professores e tecnologias; e inteligência artificial.

KATIA MOROSOV ALONSO é graduada em Pedagogia pela Universidade Federal de Mato Grosso e doutora em Educação pela Universidade Estadual de Campinas, com atuação nas áreas de educação a distância, formação de professores, tecnologias digitais e processos de interação e mediação.

JOSÉ ANTÓNIO MARQUES MOREIRA é graduado em História pela Faculdade de Letras da Universidade de Coimbra e doutor em Ciências da Educação também pela Faculdade de Psicologia e Ciências da Educação da Universidade de Coimbra, com atuação nas áreas das competências digitais docentes, com foco nos temas educação aberta, educação *on-line* e inteligência artificial.

Recebido: 20 mar. 2024

Aceito: 11 jun. 2024