

## A GESTÃO DA EDUCAÇÃO A DISTÂNCIA NAS UNIVERSIDADES PÚBLICAS BRASILEIRAS


SÉRGIO ROBERTO KIELING FRANCO<sup>1</sup> 

**RESUMO:** Este artigo propõe-se a fazer uma discussão acerca dos desafios para a gestão da educação a distância nas instituições de educação superior públicas (IESP) brasileiras, especialmente as universidades. Parte-se de uma visão geral para depois se dedicar às formas de organização institucional das IESP com relação a essa modalidade de ensino. A organização institucional é atravessada pela resistência e pelo preconceito no que tange à educação a distância, que ensejam dificuldades para docentes, discentes e técnicos que participam dos cursos a distância. Segue-se uma discussão das razões históricas e epistemológicas da organização das universidades de modo a se discutir as soluções de institucionalização adotadas pelas IESP e a interferência das formas de financiamento das iniciativas de cursos a distância que fez surgir instâncias de gestão desses cursos, normalmente desconectadas da organização geral da instituição. Ao finalizar, discute-se alternativas de gestão da educação a distância, sob a perspectiva da multimodalidade da educação superior, e encaminha-se a discussão para a necessidade de uma política pública de educação superior a distância incluindo o papel das IESP diante do necessário freio à oferta privada e a definição dos limites para a oferta de cursos superiores a distância.

**Palavras-chave:** Educação superior. Educação a distância. Gestão institucional. Políticas públicas. Universidade aberta do Brasil.

### THE MANAGEMENT OF DISTANCE EDUCATION IN BRAZILIAN PUBLIC UNIVERSITIES

**ABSTRACT:** This article aims to discuss the challenges for managing distance education in Brazilian public higher education institutions (PHEI), especially universities. It starts with a general overview and then focuses on the forms of institutional organization of PHEI in relation to this type of teaching. The institutional organization is permeated by resistance and prejudice in relation to distance education, which creates difficulties for teachers, students and technicians who participate in distance learning courses. This is followed by a discussion of the historical and epistemological reasons for the organization of universities in order to discuss the institutionalization solutions adopted by PHEI in Brazil and the interference of forms of financing distance course initiatives that gave rise to

1. Universidade Federal do Rio Grande do Sul  – Faculdade de Educação – Departamento de Estudos Especializados – Porto Alegre (RS), Brasil. E-mail: [sergio.franco@ufrgs.br](mailto:sergio.franco@ufrgs.br)

Editor de Seção: Antonio Zuin 

instances of management of these courses, normally disconnected from the general organization of the institution. At the end, alternatives for managing distance education are discussed, from the perspective of the multimodality of higher education and the discussion is directed towards the need for a public policy on distance higher education, including the role of PHEI in relation to the necessary brake on private provision, and the definition of limits for the provision of distance higher education courses.

**Keywords:** Higher education. Distance education. Institutional management. Public policy. Open university of Brazil.

### LA GESTIÓN DE LA EDUCACIÓN A DISTANCIA EN LAS UNIVERSIDADES PÚBLICAS BRASILEÑAS

**RESUMEN:** Este artículo tiene como objetivo discutir los desafíos para la gestión de la educación a distancia en las instituciones públicas de educación superior (IPES) brasileñas, especialmente las universidades. Se inicia con un panorama general para luego centrarse en las formas de organización institucional de las IPES en relación con este tipo de enseñanza. La organización institucional está permeada por resistencias y prejuicios en relación a la educación a distancia, lo que genera dificultades para docentes, estudiantes y técnicos que participan de cursos de educación a distancia. Luego se analizan las razones históricas y epistemológicas de la organización de las universidades para discutir las soluciones de institucionalización adoptadas por las IPES en Brasil y la interferencia de las formas de financiamiento de iniciativas de cursos a distancia que dieron origen a instancias de gestión de estos cursos, normalmente desconectados de la organización general de la institución. Al final, se discuten alternativas para la gestión de la educación superior a distancia, desde la perspectiva de la multimodalidad de la educación superior y la discusión se orienta hacia la necesidad de una política pública de educación superior a distancia, incluyendo el papel de las IPES en relación a la freno necesario a la oferta privada, y la definición de límites para la oferta de cursos de educación superior a distancia.

**Palabras-clave:** Educación superior. Educación a distancia. Gestión institucional. Políticas públicas. Universidad abierta de Brasil.

## Introdução

Não é possível tratar a educação a distância (EAD) no Brasil, neste início do século XXI, sem levar em conta que ela tem sido uma ferramenta central na expansão da educação superior privada – e é preciso que se enfatize que essa expansão está centrada nas instituições privadas com fins lucrativos. A oferta de cursos superiores a distância de qualidade duvidosa pode estar pondo em risco o futuro do Brasil como nação soberana, pois é possível prospectar uma geração de profissionais diplomados sem a necessária formação para que o país realmente enfrente seus problemas.

Quando esse tema vem à discussão, não é incomum apontar que um caminho para se combater esse problema poderia ser por meio de uma oferta maciça e de qualidade de educação superior a distância por instituições públicas. É bastante lógico, apesar de não ser garantido, pensar-se que a oferta de educação

superior pública – que, no caso do Brasil, significa gratuita – seria uma barreira eficiente para travar a expansão dessa oferta de educação a distância sem qualidade. Afinal, se o estudante tem como alternativa estudar em uma instituição de educação superior (IES) com reconhecimento social – o que é forte quando se fala de instituições de educação superior públicas (IESP) no Brasil –, sem ter custos, isso o levaria a abrir mão mesmo de cursos muito baratos. No entanto, não se pode ser ingênuo e pensar que não haja pessoas que estejam interessadas, de fato, na compra de diplomas. Em tempos de redes sociais, a oferta de diplomas à venda se espalhou pelo mundo, e as medidas de regulação ou de acreditação de cursos não têm sido suficientes para barrar esse processo. Para se ter uma ideia disso, basta fazer uma busca rápida na internet sobre compra de diplomas e aparecerão várias ofertas, de várias partes do mundo. Havendo gente disposta a pagar para conseguir diplomas sem grandes esforços, haverá espaço para esse tipo de negócio. Mesmo assim, ainda que se venha a dar um impulso à oferta pública de educação superior a distância, é preciso analisar se as instituições de educação superior públicas (IESP) têm conseguido gerir sua EAD de modo a não vir a se tornar um apêndice da instituição com a possível consequência da precarização dessa oferta. Por isso, este ensaio propõe-se a fazer uma discussão acerca dos desafios para a gestão da educação a distância nas instituições de educação superior públicas no Brasil.

## As Resistências e os Preconceitos com a Educação a Distância

Falar sobre a gestão da educação a distância nas instituições públicas exige, em primeiro lugar, uma tomada de consciência. Há, evidentemente, uma resistência institucional à EAD nessas instituições. Essa resistência aparece nas decisões dos conselhos superiores, por exemplo, criando regras que excluem o cômputo da carga horária dos professores no trabalho nos cursos a distância (Veloso; Mill, 2022) ou excluindo os alunos de cursos a distância de certos direitos concedidos aos alunos de cursos presenciais. Há também a resistência nas próprias associações científicas, que evitam abrir espaço para a discussão sobre a modalidade, especialmente na área de formação de professores (Anfope, 2018), mesmo considerando-se o fato de que a primeira iniciativa bem-sucedida nessa área tenha ocorrido exatamente no Instituto de Educação da Universidade Federal do Mato Grosso (Neder, 2009; Maieski; Casagrande; Alonso, 2020). Comumente também é invocada a relação da educação a distância com as iniciativas com marcas do neoliberalismo para apontar os riscos da EAD (Santos Neto; Borges, 2020; Ruiz, 2013).

É preciso compreender de onde advém tal posicionamento. Uma razão para isso é que as universidades foram trincheiras importantes na resistência ao regime autoritário que vigorou de 1964 a 1985. Os caminhos da educação brasileira, nesse período, estiveram alinhados com a consolidação da hegemonia norte-americana, em um contexto de Guerra Fria. Ficou muito marcado que a visão hegemônica norte-americana trazia em seu bojo a chamada “tecnologia educacional”, movimento que tem como raiz teórica o Behaviorismo, especialmente a partir das pesquisas de B. F. Skinner (1981), que apontavam para uma adoção de técnicas – ou tecnologias – que teriam como resultado um processo mais eficiente e eficaz de ensino. Facilmente a insistência no aspecto técnico foi interpretado em uma leitura de que tudo o que se tratava de introdução tecnológica na educação era algo com a marca da hegemonia capitalista e, nos tempos do final do século XX, da perspectiva neoliberal. Nesse contexto que se configurou, surgiram, no Brasil, movimentos fortes de resistência às inovações tecnológicas no processo educativo, e a Educação a Distância foi colocada no mesmo “pacote”. Assim, várias entidades científicas, particularmente as que congregam os estudiosos das áreas de educação e de ensino, fizeram um movimento de interditar a discussão acerca da educação a distância (Anfope, 2018). Sempre é invocado o “fantasma neoliberal” para apontar os riscos da EAD (Oliveira; Santos, 2022; Machado, 2023).

Compreender as resistências nas IESP em institucionalizar a EAD passa por esse debate ideológico. No entanto, tratar o problema da institucionalização da EAD como meramente ideológico é uma simplificação demasiada. Há fatores bem objetivos nos enfrentamentos institucionais em volta da referida modalidade de ensino. A oferta de cursos a distância traz impacto orçamentário, pois para ser feita essa oferta, será necessário direcionar para esses cursos parte do orçamento da instituição. Considerando-se as dificuldades orçamentárias históricas nas universidades, especialmente as federais, tais iniciativas tendem a ser vistas com desconfiança, pois poderiam significar a perda de sustentabilidade de ações já em andamento – leia-se, prioritariamente, os cursos presenciais. Neste sentido, pode ser bem compreensível tal resistência.

Deve-se considerar que essas resistências induziram várias instituições públicas, particularmente as universidades, a criarem espécies de “guetos” para possibilitar a institucionalização da EAD – também se tem encontrado estratégias semelhantes em diversos Institutos Federais. Esses “guetos” aparecem como criação de departamentos de EAD ou mesmo de unidades acadêmicas direcionadas à EAD. Também assumem a forma de setores, muitas vezes, dispostos precariamente no organograma da universidade, por vezes vinculados a uma pró-reitoria específica ou diretamente ao Gabinete do(a) Reitor(a) – todas essas instâncias com a finalidade de gerir acadêmica e administrativamente os cursos a distância. No entanto, não se pode deixar de assinalar que a maneira como as universidades públicas resolvem seus problemas de disputas internas, via de regra, é pela promoção de divisões a fim de acomodar a diversidade de interesses. Não são raros os cursos, departamentos ou as unidades acadêmicas que foram criados no intuito de acomodar disputas internas. No entanto, nesses casos, há apenas um fatiamento do orçamento, mas não uma reorganização orçamentária, que seria necessária no momento em que há ações de natureza diferente das usuais, como na oferta de cursos a distância. Ocorre que essas soluções se mostraram eficazes, especialmente para dar conta das exigências da Universidade Aberta do Brasil (UAB), como trataremos mais adiante. No entanto, são soluções incoerentes com a própria ideia de universidade (ou de educação superior), como pretendemos demonstrar. (Oliveira; Santos, 2022).

## Um Pouco de História e de Reflexão Epistemológica

A universidade configurou-se, desde seu alvorecer<sup>1</sup>, como uma instituição voltada à formação das novas gerações, centrada na produção de conhecimentos (Franco, 2016). Por isso sua organização institucional segue, principalmente, critérios epistemológicos. Isso já era presente nas experiências medievais e se mantém até hoje.

No caso brasileiro, país que implantou a educação universitária de modo muito tardio, não se viveu as universidades de debate, marca da universidade medieval. A formação das primeiras instituições já se deu a partir de um modelo que se costuma denominar “napoleônico”, que se organiza no sentido da preparação de quadros profissionais. Note-se que as universidades brasileiras mais antigas foram amalgamadas a partir da existência de instituições de formação, normalmente de bacharéis em direito, engenheiros ou médicos. Tal conformação enfraquecia a ideia da instituição produtora de conhecimentos, e enfatizava a instituição transmissora de conhecimentos. No entanto, parece que a alma da universidade é mais forte, de modo que hoje o Brasil, mesmo com esse início tardio, tem se destacado no Sul Global como um país de forte produção científica, filosófica e artística, ainda que bem distante dos países hegemônicos (CGEE, 2023). Um fator importante que permitiu isso é a consciência da indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão nas instituições universitárias, a tal ponto que isso ficou expresso no texto constitucional – Art. 207 da Constituição Federal – (Brasil, 1988).

Disso resulta o fato de que, mesmo as IES que têm um foco muito forte do ensino, a sua organização se dá a partir de uma ótica epistemológica. A organização em unidades acadêmicas – normalmente chamadas de Faculdades, Institutos ou Escolas – são definidas pelas áreas do conhecimento – direito, engenharia, filosofia, educação, artes, medicina, administração e outros – e tendem a abrigar mais de um curso. Tem-se visto, especialmente nos últimos anos, a organização de cursos que integram diferentes unidades acadêmicas, devido a sua perspectiva interdisciplinar. Também não é raro encontrarmos, especialmente em grandes universidades, unidades acadêmicas que não abrigam um curso específico, mas que colaboram com um ou mais cursos de outras unidades da mesma universidade. Portanto, o que se observa é um critério epistemológico – ligado às áreas do conhecimento – para a própria organização institucional. Isso remete às raízes históricas da universidade, seja no modelo medieval, seja nos modelos criados após a Revolução Francesa, o que inclui o chamado “modelo alemão” – ou Humboldtiano –, que definiu as universidades de pesquisa. Também é bom lembrar que a maioria dos professores de determinado curso não estudam o curso em si, mas temas relativos aos cursos em que lecionam.

Não há motivo para que com os cursos a distância seja diferente. No entanto, não são poucas as IES, principalmente universidades públicas, que criaram uma unidade acadêmica ou um departamento, ou um centro de educação a distância, que administra os diversos cursos, centrando-se na modalidade e nos processos administrativos em vez da adoção do critério epistemológico. É preciso debruçar-se sobre essa realidade para compreender esse fenômeno institucional.

Na perspectiva epistemológica, até caberia um departamento de educação a distância se houvesse um curso sobre educação a distância, ou seja, que tratasse a EAD como área de conhecimento. No entanto, o que se vê, até em atendimento às políticas públicas de educação superior, é a oferta de cursos a distância de diferentes áreas. Acrescente-se o fato de que, na maioria desses casos, os cursos presenciais da mesma área permanecem sendo oferecidos pela unidade acadêmica tradicional e os cursos a distância são oferecidos por essa unidade especial.

É possível entender esse movimento a partir do aspecto, já tratado aqui, do preconceito com a educação a distância. Neste sentido, a criação de um espaço administrativo e acadêmico que possa “proteger” os que se dedicam a essa modalidade de ensino pode parecer interessante. No entanto, não se pode desprezar um fato histórico central, em se tratando de oferta pública de EAD: a criação do Sistema Universidade Aberta do Brasil, o que passaremos a tratar a seguir.

## A Educação a Distância sob a Égide da UAB

Na história recente do nosso país, pode-se dizer que o período de 2003 a 2016 foi o mais próspero para as instituições federais de educação superior. O orçamento dessas instituições foi fortemente incrementado. Houve um processo significativo de criação de novas universidades, de criação de novos *campi* nas universidades existentes e um processo profícuo de criação de novos cursos impulsionados pelo Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (Reuni). Ao mesmo tempo, houve a implementação da Rede de Educação Profissional e Tecnológica, com a criação dos Institutos Federais de Ciência e Tecnologia, que têm também o papel de ofertar cursos superiores (Haddad, 2008). Concomitante a esses processos, a EAD nas IESP foi assumida como política governamental. O processo fomento à educação a distância nas IESP iniciou-se a partir de 2004, com o Programa Pró-Licenciatura (Brasil, 2006a), e consolidou-se, de 2006 em diante, com a criação do Sistema Universidade Aberta do Brasil (Brasil, 2006b).

Essa política se materializou por meio de editais de fomento. O primeiro deles, intitulado Pró-Licenciatura, ocorreu nos anos de 2004 e 2005. Foram editais construídos a partir de um debate com as instituições, no âmbito da UniRede (Franco, 2006), para que as IES apresentassem projetos de cursos de graduação a distância, havendo o apoio financeiro especialmente com a concessão de bolsas para tutores, docentes, além de outros itens de custeio. A forma de repasse desses recursos foi por descentralização orçamentária, permitindo que as universidades executassem itens orçamentários do Ministério da Educação (MEC).

A partir de 2006, o Programa Pró-Licenciatura foi substituído pelo Sistema Universidade Aberta do Brasil, adotando os mesmos moldes de financiamento, mas com definições como número de tutores e modelo de polos mais restritos. No novo sistema, seguiu-se priorizando as licenciaturas, mas abrindo possibilidade para cursos de diversas áreas de conhecimento. Quase a totalidade das experiências da EAD das IESP se deu sob os auspícios da UAB (Velooso; Mill, 2022).

O financiamento dessas ações estava centralizado no MEC, que passou a fazer repasses de recursos para a execução dos cursos a distância. Ora, havendo um procedimento orçamentário específico, fora do orçamento convencional da instituição, evitava-se o movimento de resistência, que seria natural, de retirada de investimentos nos cursos presenciais e outras ações da universidade, no âmbito também da extensão e da pesquisa. Por outro lado, tornava-se mais fácil tratar esses cursos fora da dinâmica institucional, já que exigiam processos administrativos específicos. Vendo essas razões, não é difícil entender porque as universidades passaram a gerir os cursos a distância ao largo dos cursos, digamos, convencionais.

Junte-se essa execução extraorçamentária com as resistências de que já tratamos anteriormente e isso foi um prato cheio para soluções que podem parecer improvisadas se não fossem tão comuns a várias instituições. Foram criadas instâncias acadêmicas e administrativas exclusivas para o gerenciamento dos cursos a distância. Algumas até criando unidades acadêmicas específicas, como nos referimos anteriormente. Como os cursos financiados pela UAB eram custeados por projetos, sua criação tinha que seguir trâmites diferentes da criação convencional de cursos de graduação. Comumente um curso de graduação é criado para iniciar uma oferta contínua, que perdurará por tempo indeterminado. Para isso, é alocado um corpo docente, criado um colegiado de curso e definida sua coordenação – que, no caso das instituições federais, implica na definição de uma Função de Coordenação (gratificação pelo exercício da função) –, incorporando-se o número de alunos matriculados no cômputo do orçamento da instituição. Diferentemente, os cursos criados sob os auspícios da UAB não tinham garantia de continuidade de oferta, pois seu custeio estava vinculado a um edital específico. Vários cursos tiveram – e ainda têm – continuidade às custas de uma renovação da candidatura a cada novo edital.

Um caso excepcional de ofertas permanentes – não condicionadas aos editais da UAB – é o Cederj, que é o consórcio das IESP do estado do Rio de Janeiro para oferta de cursos a distância e que tem o suporte orçamentário do Governo do Estado, por meio da Fundação Cecierj – que dá guarida a sua continuidade, mas, mesmo assim, externa aos orçamentos das universidades.

Um movimento a ser destacado, no âmbito dessa discussão, foi o da Universidade Federal do Ceará (UFC) em rejeitar, a partir de 2023, o custeio dos cursos a distância pela UAB, sob o argumento de que o financiamento pela UAB não dá conta das necessidades acadêmicas da Universidade<sup>2</sup>.

Embora tenha havido a concessão de novas vagas docentes para a implementação dos cursos a distância, a maior parte dos professores envolvidos nesses cursos acrescentou esse trabalho a sua carga já existente. Uma forma de amenizar essa sobrecarga de trabalho – que foi uma realidade para a maioria dos docentes –, foi a concessão de bolsas. Esse modelo de funcionamento resultou em decisões de conselhos superiores de várias instituições diferenciando os cursos a distância dos cursos presenciais. Por exemplo, criando regras que excluem o cômputo da carga horária dos professores no trabalho nos cursos a distância,



sob o argumento de que eles são remunerados para isso<sup>3</sup>. Também não são poucas as instituições que excluem os alunos de cursos a distância de certos direitos, como bolsas de pesquisa ou extensão, uso de restaurante universitário, entre outros.

Esses fatos acabaram por tornar mais adequada, administrativamente, a solução comum entre universidades federais e algumas estaduais, de que os cursos a distância não estejam afetos a unidades acadêmicas ou departamentos. Afinal, passou a ser preciso administrar os recursos recebidos de uma forma especial, distinto do ordenamento geralmente feito por uma Pró-Reitoria de Administração ou Planejamento.

Tal solução administrativa traz uma consequência problemática do ponto de vista acadêmico. Passamos a ter cursos que geram o mesmo diploma oferecidos por unidades acadêmicas diferentes.

Pode haver, por exemplo, dois cursos de licenciatura em matemática oferecidos pela mesma universidade, com Projetos Pedagógicos de Curso distintos. Isso não é em si um problema, especialmente se entendermos que a EAD é uma modalidade. Ainda que esses dois cursos tenham os mesmos objetivos, o mesmo perfil de egresso – talvez com algumas particularidades –, é compreensível que a organização pedagógica de um curso a distância seja diferenciada de um curso presencial. O curso a distância exige outro tipo de arquitetura pedagógica (Nevado; Carvalho; Menezes, 2007). Ainda temos nos cursos da UAB, frequentemente, a participação de um corpo docente distinto do corpo docente presencial. Para prevenir alguns desvios éticos, já que essa docência implica no recebimento de bolsa, foi instituída, inclusive, a necessidade da abertura de editais internos de seleção de docentes. Isso tudo dá margem para se gerar um processo divorciado de organização curricular. Espera-se que uma universidade tenha uma coerência acadêmica e que seus cursos reflitam o posicionamento institucional com relação àquela área de conhecimento.

Anteriormente, afirmamos que a organização das universidades se dá por critérios epistemológicos, e aí temos uma indução a que essa organização seja quebrada. Queremos enfatizar o aspecto de indução, pois não significa que as instituições que adotaram essas soluções entendam que essa deva ser a forma de organização institucional, mas que, pela complexidade da administração de tais cursos, fizeram a opção priorizando esse gerenciamento. Temos, pois, uma quebra do paradigma acadêmico. O administrativo se impõe ao epistemológico. Esse fenômeno tem sido visto muito em instituições privadas com fins lucrativos, quando o aspecto financeiro se impõe ao aspecto acadêmico, mas não seria cabível em instituições públicas.

## Educação a Distância como Modalidade

Tratamos, no item anterior, a EAD como uma modalidade. Aqui cabe uma pausa para se discutir essa abordagem, pois ela tem consequências quando se discute a forma de gerir os cursos a distância.

Embora a legislação brasileira – particularmente a LDB – (Brasil, 1996) não seja muito clara quanto ao que é uma modalidade, a prática e o conjunto de normas emitidas pelo Conselho Nacional de Educação (CNE), e mesmo pelo MEC, têm consagrado a educação a distância entre as modalidades educacionais, ao lado da educação especial, educação indígena, educação quilombola e educação do campo (Brasil, 2005, 2015b, 2016, 2020). Entende-se, pois, que a EAD, constitui-se como uma modalidade educacional, ou seja, um modo específico de organização para que a educação seja executada.

Assim como devem ser buscadas soluções que deem conta das modalidades de educação especial, indígena, quilombola e do campo, a EAD também precisa encontrar seu espaço integrado na gestão universitária, devendo haver um equilíbrio entre os processos centralizados e os descentralizados. Entre os processos acadêmicos propriamente ditos e os processos administrativos.

Como uma modalidade é transversal, necessita de corpo técnico; normatização; valorização do trabalho docente; e orçamento que a contemple – aqui, especialmente, o custo-aluno –, que precisa ser analisado criteriosamente, de modo a possibilitar o entendimento e a gestão desses recursos<sup>4</sup>.

É importante analisar as implicações de uma instituição assumir-se multimodal, que é o que a legislação aponta para toda a instituição escolar – da educação infantil à pós-graduação. Ora, uma modalidade específica exige, pelo menos, tecnologias, logísticas e pedagogias específicas. Um bom paralelo a se fazer é com a educação especial, que é regulamentada pelo Estatuto da Pessoa com Deficiência (Lei n.º 13.146/2015) (Brasil, 2015a). À medida que as universidades foram assumindo que elas precisavam dar conta do atendimento de alunos com deficiências, elas tiveram que, por exemplo, contratar intérpretes de libras, fazer investimentos de acessibilidade nos seus sistemas informatizados e nos seus prédios – tecnologias e logísticas –, além de preparar seu corpo docente para lidar com esses alunos – pedagogias. Para a universidade passar a oferecer cursos a distância não é diferente. Do mesmo modo que não é possível simplesmente repassar às unidades acadêmicas a responsabilidade por encontrar e administrar as soluções para a oferta de educação superior na modalidade de educação especial, também não é possível fazer esse tipo de delegação para a oferta de cursos na modalidade a distância. A centralização dos serviços de apoio, bem como da infraestrutura, é interessante do ponto de vista administrativo. Trata-se, entre outros critérios, de otimização de recursos.

Por exemplo, não é interessante que cada curso a distância utilize o ambiente de aprendizagem que lhe aprouver. Isso gera gastos desnecessários, pois uma assinatura de um ambiente proprietário é muito mais dispendiosa quando a população-alvo é menor. Também no caso da opção por plataformas de *software* livre, como o caso do *Moodle*, adotado pela maioria das IESP brasileiras, gera a necessidade de processos complexos de atualizações de versões, o que é muito melhor se feito centralizadamente. Faria o paralelo com a ocupação dos prédios. É muito mais eficiente e adequado, do ponto de vista do uso do dinheiro público, a IES fazer a administração centralizada da manutenção e logística dos prédios de salas de aulas.

O leitor pode questionar por que é preciso fazer toda essa argumentação para a EAD se isso não era, historicamente, problema para as universidades. Ocorre que o modelo tradicional de universidade, até mesmo pelo seu caráter historicamente elitista, é unimodal. As exigências legais, a partir da Constituição de 1988, pautada na afirmação não só nos direitos individuais, mas também nos sociais, assim como os movimentos de atendimento a demandas locais ou regionais, passaram a exigir essa nova forma de organização. Há algo mais a acrescentar. Qualquer modalidade é necessariamente transversal. Não é possível pensar uma modalidade de ensino na universidade apenas afeta à graduação, por exemplo. Todas as modalidades terão reflexos na graduação, na pós-graduação, bem como na extensão. E em se tratando de EAD, não se pode deixar de se referir às iniciativas de educação aberta.

Para isso, é importante também fazer frente a alguns problemas ainda não solucionados, como a questão da tutoria e a definição dos limites da relação do número de alunos por professor. Por fim, é preciso compreender o papel das IESP diante do necessário freio à oferta de educação a distância privada e a necessária definição dos limites para a oferta de cursos superiores a distância.

## Por uma Política Pública de Educação Superior a Distância

No mundo do século XXI, especialmente após a experiência da pandemia de Covid-19, não há como pensar que a educação a distância não estará presente em todos os níveis educacionais.



O Brasil enfrenta o desafio de expandir a oferta de educação superior. Essa foi uma das metas (Meta 12) não atingidas do Plano Nacional de Educação (PNE) 2014-2024 (Brasil, 2014). Especialmente porque a previsão era de que 40% das vagas novas deveriam ser em instituições públicas.

A EAD surge como uma alternativa para isso. No entanto, mundo afora, ela não foi utilizada para massificar a educação superior, mas para fazer com que esse nível de educação chegasse a populações normalmente alijadas do processo educacional. É o caso de comunidades que vivem muito longe ou com dificuldade de acesso aos grandes centros e também de populações que têm limitações no seu modo de vida, como profissões que exigem regimes de trabalho especiais – como trabalhadores de plataformas de petróleo, agentes das áreas de segurança e de saúde, que trabalham em regimes de plantão –, assim como as populações encarceradas ou que vivem isoladas por motivos de saúde.

A EAD também tem servido, historicamente, para atender determinadas urgências sociais. Nisso se encaixa o caso da formação de professores no Brasil.

Segue o desafio para que a EAD não signifique precarização do processo educacional. Aliás, aqui o termo “educacional” deve ser enfatizado. É muito simples pensar no uso da educação a distância para a disponibilização de conteúdos. As redes sociais estão cheias de conteúdos disponibilizados, inclusive, muitas vezes de forma extremamente didática. No entanto, quando se trata de educação superior, o que se espera não é só fazer com que o estudante tenha contato com conteúdos, mas que ele passe por um processo de formação, vinculado a um conjunto de pessoas organizadas institucionalmente, portanto, que ele seja “aluno”<sup>5</sup>.

Mesmo com os números marcantes da Universidade Aberta do Brasil, eles representam muito pouco no cômputo geral das matrículas na educação superior, fazendo com que a presença da educação a distância pública seja muito pouco significativa no quadro geral da educação superior (Brasil, 2024). É pelo menos lógica a hipótese de que a educação superior a distância pública não se expande porque está atrelada a um orçamento específico, que impede que as próprias universidades ou institutos públicos venham a desenvolver cursos de forma permanente, o que permitiria um processo de expansão de matrículas.

Portanto, faz-se necessária uma política pública voltada à educação a distância, com uma atenção particular à educação superior pública. Como ficou demonstrado neste ensaio, essa política não pode ser apenas uma consolidação da experiência da UAB. É preciso superá-la e torná-la orgânica nas instituições públicas com novas soluções, principalmente do ponto de vista de sua sustentabilidade financeira.

A opção pela oferta de cursos a distância pelas instituições públicas pode ser induzida, especialmente a partir de políticas estratégicas, mas não pode ser condicionada a modelos específicos nem a amarras orçamentárias.

Até agora, o Brasil optou por não criar uma “Universidade Pública a Distância”, como o fizeram diversos países, como Espanha, Portugal e África do Sul, entre outros. No entanto, também não se conseguiu fazer uma política que possibilite uma institucionalização efetiva da EAD nas universidades públicas e nos institutos federais. Talvez esteja aí um dos fatores que podem nos fazer entender o processo de expansão vertiginosa da EAD no setor privado, pois ao contrário da educação superior presencial, em que as universidades públicas servem como referência de qualidade, a educação superior a distância pública não se consolidou como referência.

Uma política pública voltada para a educação superior a distância vai exigir limitações a serem impostas às instituições privadas, o que vem acontecendo, ainda que timidamente com relação à necessidade de carga horária presencial em cursos a distância.

A imposição dessas limitações pode ser questionável do ponto de vista teórico, mas os abusos que se tem presenciado no Brasil exigem ações restritivas. No entanto, é preciso apresentar à sociedade uma

alternativa a essas ações predatórias da educação superior, e tal alternativa passa pela oferta de qualidade de educação superior a distância nas instituições públicas, de forma institucionalizada e perene.

Atingir as metas de expansão da educação superior do PNE – que provavelmente serão mantidas e ampliadas no próximo –, exigirá muito investimento público, mas também muita ação estratégica, e isso passa pela educação a distância. O Brasil, por suas características territoriais e populacionais, não pode se dar ao luxo de fazer somente educação superior presencial, mas não pode relegar, às populações que necessitam dessa capilarização da educação superior, ofertas de baixa qualidade, centradas no instrucionismo e que não sejam formativas. Neste sentido, a necessidade da presença – por mais paradoxal que possa parecer essa expressão – das instituições de educação superior públicas na oferta de educação a distância é indiscutível, instituições essas que precisam se caracterizar como multimodais e desenvolver formas de gestão inovadoras, que contemplem a educação a distância na sua dinâmica institucional.

## Notas

1. Apesar de saber-se que as universidades, como instituições, foram criadas no mundo árabe, tem-se, entre nós, poucos estudos a respeito dessas instituições. Nossa compreensão – marca de um eurocentrismo que é preciso confessar – costuma centrar-se nas características das universidades europeias, criadas a partir do século XI.
2. <https://www.ufc.br/noticias/18380-ufc-se-desvincula-do-programa-universidade-aberta-do-brasil-e-busca-assegurar-novo-modo-de-ensino-a-distancia>.
3. Tal argumento é falacioso, pois os professores que atuam ou atuaram nos cursos a distância financiados pela UAB ou pelo Pró-Licenciatura recebem bolsas e não funções gratificadas ou complementação salarial. Por definição, bolsas são auxílios de custo e não correspondem à contrapartida de prestação de serviços – veja-se a definição usada pela Receita Federal que fundamenta o fato de que não incide Imposto de Renda sobre as bolsas – (Brasil, 1995). Ainda para reforçar este raciocínio, é preciso fazer o paralelo com as bolsas de pesquisa, pagas por entidades de fomento, sendo a principal delas o CNPq. O pesquisador que tem Bolsa de Produtividade não paga Imposto de Renda sobre ela e também não precisa trabalhar além da carga horária definida em seu contrato de trabalho – a maioria dos contratos é de 40h com ou sem dedicação exclusiva – porque recebe essa bolsa. Entende-se que o que justifica a concessão de bolsas é o papel estratégico dessas atividades para o país: desenvolvimento científico e tecnológico. Do mesmo modo é a atuação de professores na modalidade a distância, entendida como uma estratégia de democratização da educação superior, e principalmente por sua perspectiva de incrementar a formação de professores, que é deficitária no Brasil. Para consultar os documentos das IESP que definem essas restrições, basta buscar as decisões publicadas dos conselhos superiores ou mesmo de unidades acadêmicas. Optamos por não exemplificar as instituições.
4. Um estudo que dá uma boa ideia dos custos dos cursos superiores no Brasil, inclusive a distância, é o de Bielschowsky e Amaral (2022).
5. Apesar da informação falsa, até mesmo publicada em artigos científicos, de que a palavra “aluno” significa, etimologicamente, pessoa sem luz – supostamente a (negação) + luno (luz) –, a palavra *allumno*, no latim, é cognata à palavra *allere*, que significa lactente. Ou seja, a palavra aluno sempre denota uma relação com outra pessoa ou com uma instituição. Assim é que a própria legislação brasileira trata – vale a pena analisar as vezes que a palavra “aluno” aparece na LDB, por exemplo. Deste modo, é possível ser estudante de pedagogia, mas se é aluno de um professor ou de uma universidade.

## Referências

ANFOPE. Associação Nacional pela Formação dos Profissionais da Educação. Documento final do XIX encontro nacional da Anfope: **“Políticas de formação e valorização dos profissionais da educação: (contra) reformas e resistências”**. Disponível em: <https://www.anfope.org.br/wp-content/uploads/2018/11/XIX-Encontro-2018.pdf>. Acesso em: 13 fev. 2024.

BIELSCHOWSKY, C. E.; AMARAL, N. C. O custo do aluno das 2.537 instituições de Educação Superior brasileiras: cai um mito? **Educação & Sociedade**, v. 43, n. e243866, 2022. <https://doi.org/10.1590/es.243866>

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília: Presidência da República, 1988.

BRASIL. **Lei nº 9.250, de 26 de dezembro de 1995**. Altera a legislação do imposto de renda das pessoas físicas e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 1995. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/L9250.htm#art26](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9250.htm#art26). Acesso em: 13 fev. 2024.

BRASIL. **Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996**. Estabelece as diretrizes e bases da Educação nacional. Brasília, DF: Presidência da República, 1996. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l9394.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9394.htm). Acesso em: 13 fev. 2024.

BRASIL. **Decreto nº 5.622, de 19 de dezembro de 2005**. Regulamenta o art. 80 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as diretrizes e bases da Educação nacional. Brasília, DF: Presidência da República, 2005. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2005/decreto/d5622.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/decreto/d5622.htm). Acesso em: 13 fev. 2024.

BRASIL. **Decreto nº 5.800, de 8 de junho de 2006**. Dispõe sobre o Sistema Universidade Aberta do Brasil – UAB. Brasília, DF: Presidência da República, 2006a. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2006/decreto/d5800.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/decreto/d5800.htm). Acesso em: 13 fev. 2024.

BRASIL. **Desafios da educação a distância na formação de professores**. Brasília: SEED/MEC, 2006b.

BRASIL. **Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014**. Aprova o Plano Nacional de Educação - PNE e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2014. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2014/lei/l13005.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/l13005.htm). Acesso em: 13 fev. 2024.

BRASIL. **Lei nº 13.146, de 6 de julho de 2015**. Institui a Lei Brasileira de Inclusão da Pessoa com Deficiência (Estatuto da Pessoa com Deficiência). Brasília, DF: Presidência da República, 2015a. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2015/lei/l13146.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13146.htm). Acesso em: 13 fev. 2024.

BRASIL. Resolução CNE/CP nº 2, de 1º de julho de 2015. Define as Diretrizes Curriculares Nacionais para a formação inicial em nível superior (cursos de licenciatura, cursos de formação pedagógica para graduados e cursos de segunda licenciatura) e para a formação continuada. **Diário Oficial da União**, Brasília, Seção 1, p. 8-12, 2 jul. 2015b.

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. **Diário Oficial da União**, Brasília, Seção 1, p. 23-24, 14 mar. 2016.

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. Brasília, DF: Presidência da República, 2017. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2015-2018/2017/Decreto/D9057.htm#art24](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2017/Decreto/D9057.htm#art24). Acesso em: 13 fev. 2024.

BRASIL. Resolução CNE/CP nº 2, de 20 de dezembro de 2019. Define as Diretrizes Curriculares Nacionais para a Formação Inicial de Professores para a Educação Básica e institui a Base Nacional Comum para a Formação Inicial de Professores da Educação Básica (BNC-Formação). **Diário Oficial da União**, Brasília, Seção 1, p. 46-49, 15 abr. 2020.

BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. **Resumo técnico do Censo da Educação Superior 2022** [recurso eletrônico] – Brasília, DF: Inep, 2024. Disponível em: <https://www.gov.br/inep/pt-br/centrais-de-conteudo/acervo-linha-editorial/publicacoes-institucionais/estatisticas-e-indicadores-educacionais/resumo-tecnico-do-censo-da-educacao-superior-2022>. Acesso em: 13 fev. 2024.

CGEE. **Boletim Anual OCTI/Centro de Gestão e Estudos Estratégicos.** Brasília: Centro de Gestão e Estudos Estratégicos, 2023.

FRANCO, S. R. K. O programa Pro-Licenciatura: gênese, construção e perspectivas. In: BRASIL. **Desafios da educação a distância na formação de professores.** Brasília: SEED/MEC, 2006.

FRANCO, S. R. K. A universidade nos contextos emergentes: os modelos e papéis.. In: FRANCO, M. E. D. P.; ZITKOSKI, J. J.; FRANCO, S. R. K. (orgs.). **Educação Superior e Contextos Emergentes**, Porto Alegre, v. 1, p. 47-59, 2016.

HADDAD, Fernando. **O Plano de Desenvolvimento da Educação: razões, princípios e programas.** Brasília: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, 2008.

OLIVEIRA, L. C.; SANTOS, A. C. O. O Sistema Universidade Aberta do Brasil (UaB): democratização neoliberal no campo educacional. **Revista Iberoamericana De Ciencia, Tecnología Y Sociedad**, n. especial, p. 212-43, 2022. Disponível em: <https://ojs.revistacts.net/index.php/CTS/article/view/346/307>. Acesso em: 27 fev. 2024.

MACHADO, M. R. L. A indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão na educação a distância: análise a partir dos processos de institucionalização da modalidade em universidades federais. **Trabalho & Educação**, Belo Horizonte, v. 31, n. 3, p. 196-198, 2023. <https://doi.org/10.35699/2238-037X.2022.42122>

MAIESKI, A.; CASAGRANDE, A. L.; ALONSO, K. M. A ofertas dos cursos de educação a distância na UFMT: o limbo entre a política e a policitação. In: Seminário de Educação a Distância da Região Centro-Oeste (SEAD-CO), 3, 2020, Evento Online. **Anais [...]**. Porto Alegre: Sociedade Brasileira de Computação, 2020. ISSN 2763-8995. <https://doi.org/10.5753/seadco.2020.14644>.

NEDER, M. L. C. **A formação do professor a distância: desafios e inovações na direção de uma prática transformadora.** Cuiabá: EDUFMT, 2009.

NEVADO, R. A.; CARVALHO, M. J.; MENEZES, C. S. Arquiteturas pedagógicas para educação a distância. In: NEVADO, R. A.; CARVALHO, M. J.; MENEZES, C. S. (orgs.). **Aprendizagem em rede na educação a distância: estudos e recursos para formação de professores.** Porto Alegre: Ricardo Lenz, 2007.

RUIZ, E. M. S. D. Material didático de educação a distância, neoliberalismo e autonomia: relações (im) possíveis. **Calidoscópico**, v. 11, n. 3, 2013. <https://doi.org/10.4013/cld.2013.113.08>

SANTOS NETO, V. B.; BORGES, M. C. Educação a distância no Brasil: a regulamentação como falácia da democratização e acesso ao ensino superior de qualidade. **Educação e Políticas em Debate**, v. 9, n. 1, p. 53-72, 2020. <https://doi.org/10.14393/REPOD-v9n1a2020-54796>

Skinner, B. F. **Ciência e comportamento humano**. 5. ed. São Paulo: WMF Martins Fontes, 1981.

UFC. Universidade Federal do Ceará. **UFC se desvincula do programa Universidade Aberta do Brasil e busca assegurar novo modo de ensino a distância**. Publicado em 24 nov. 2023. Disponível em: <https://www.ufc.br/noticias/18380-ufc-se-desvincula-do-programa-universidade-aberta-do-brasil-e-busca-assegurar-novo-modo-de-ensino-a-distancia>. Acesso em: 15 mar. 2024.

VELOSO, B.; MILL, D. Institucionalização da educação a distância pública enquanto fenômeno essencialmente dialético. **Educação em Revista**, v. 38, n. e33842, 2022. <https://doi.org/10.1590/0102-469833842t>

## Sobre o Autor

SÉRGIO ROBERTO KIELING FRANCO é graduado em psicologia (UFRGS) e em filosofia (FAFIMC). Doutor em Educação (UFRGS). É professor titular da Faculdade de Educação da Universidade Federal do Rio Grande do Sul e professor dos programas de Pós-graduação em Educação e em Informática na Educação. Foi coordenador do Programa de Pós-Graduação em Educação da UFRGS e do curso de pedagogia da mesma universidade. Foi membro do Conselho Nacional de Educação (CNE); presidente da Comissão Nacional de Avaliação da Educação Superior (CONAES) e presidente da Associação Universidade em Rede (UNIREDE). Foi Pró-reitor de Graduação da UFRGS, secretário de Educação a Distância da UFRGS, diretor da Faculdade de Educação da UFRGS; diretor do Centro Interdisciplinar de Novas Tecnologias na Educação da UFRGS. Exerceu o cargo de diretor de Políticas de Educação a Distância do Ministério da Educação. Atualmente é presidente da Associação de Escolas Superiores de Formação de Profissionais do Ensino do Rio Grande do Sul (Aesufope).

**Recebido:** 18 mar. 2024

**Aceito:** 24 set. 2024