

UNIVERSIDADE FEDERAL DE GOIÁS – UFG
FACULDADE DE EDUCAÇÃO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO (PPGE)

POLLYANA VIEIRA DE ANDRADE

**GESTÃO DA EDUCAÇÃO SUPERIOR A DISTÂNCIA NO
BRASIL NA PERSPECTIVA DOS ATOS NORMATIVOS**

Goiânia
2022



UNIVERSIDADE FEDERAL DE GOIÁS
FACULDADE DE EDUCAÇÃO

TERMO DE CIÊNCIA E DE AUTORIZAÇÃO (TECA) PARA DISPONIBILIZAR VERSÕES ELETRÔNICAS DE TESES

E DISSERTAÇÕES NA BIBLIOTECA DIGITAL DA UFG

Na qualidade de titular dos direitos de autor, autorizo a Universidade Federal de Goiás (UFG) a disponibilizar, gratuitamente, por meio da Biblioteca Digital de Teses e Dissertações (BDTD/UFG), regulamentada pela Resolução CEPEC nº 832/2007, sem ressarcimento dos direitos autorais, de acordo com a [Lei 9.610/98](#), o documento conforme permissões assinaladas abaixo, para fins de leitura, impressão e/ou download, a título de divulgação da produção científica brasileira, a partir desta data.

O conteúdo das Teses e Dissertações disponibilizado na BDTD/UFG é de responsabilidade exclusiva do autor. Ao encaminhar o produto final, o autor(a) e o(a) orientador(a) firmam o compromisso de que o trabalho não contém nenhuma violação de quaisquer direitos autorais ou outro direito de terceiros.

1. Identificação do material bibliográfico

Dissertação Tese Outro*: _____

*No caso de mestrado/doutorado profissional, indique o formato do Trabalho de Conclusão de Curso, permitido no documento de área, correspondente ao programa de pós-graduação, orientado pela legislação vigente da CAPES.

Exemplos: Estudo de caso ou Revisão sistemática ou outros formatos.

2. Nome completo do autor

POLLYANA VIEIRA DE ANDRADE

3. Título do trabalho

Gestão da educação superior a distância no Brasil na perspectiva dos atos normativos

4. Informações de acesso ao documento (este campo deve ser preenchido pelo orientador)

Concorda com a liberação total do documento SIM NÃO¹

[1] Neste caso o documento será embargado por até um ano a partir da data de defesa. Após esse período, a possível disponibilização ocorrerá apenas mediante:

- a)** consulta ao(à) autor(a) e ao(à) orientador(a);
- b)** novo Termo de Ciência e de Autorização (TECA) assinado e inserido no arquivo da tese ou dissertação.

O documento não será disponibilizado durante o período de embargo.

Casos de embargo:

- Solicitação de registro de patente;
- Submissão de artigo em revista científica;
- Publicação como capítulo de livro;

- Publicação da dissertação/tese em livro.

Obs. Este termo deverá ser assinado no SEI pelo orientador e pelo autor.



Documento assinado eletronicamente por **Daniela Da Costa Britto Pereira Lima, Professora do Magistério Superior**, em 03/11/2022, às 15:23, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



Documento assinado eletronicamente por **POLLYANA VIEIRA DE ANDRADE, Discente**, em 04/11/2022, às 08:42, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site https://sei.ufg.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0, informando o código verificador **3309745** e o código CRC **9C6E5A3C**.

Referência: Processo nº 23070.041935/2022-31

SEI nº 3309745

POLLYANA VIEIRA DE ANDRADE

GESTÃO DA EDUCAÇÃO SUPERIOR A DISTÂNCIA NO BRASIL NA PERSPECTIVA DOS ATOS NORMATIVOS

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-graduação em Educação da Faculdade de Educação da Universidade Federal de Goiás, como parte dos requisitos para a obtenção do título de Mestre em Educação.

Área de concentração: Educação

Linha de Pesquisa: Estado, Políticas e História da Educação

Orientadora: Profa. Dra. Daniela da Costa Britto Pereira Lima

Goiânia
2022

Ficha de identificação da obra elaborada pelo autor, através do
Programa de Geração Automática do Sistema de Bibliotecas da UFG.

Andrade, Pollyana Vieira de

Gestão da educação superior a distância no Brasil na perspectiva dos
atos normativos [manuscrito] / Pollyana Vieira de Andrade. - 2022.
183 f.: il.

Orientador: Profa. Dra. Daniela da Costa Britto Pereira Lima.

Dissertação (Mestrado) - Universidade Federal de Goiás,
Faculdade de Educação (FE), Programa de Pós-Graduação em Educação,
Goiânia, 2022.

Bibliografia.

Inclui siglas, abreviaturas, gráfico, tabelas, lista de figuras, lista
de tabelas.

1. Atos normativos. 2. Educação a distância. 3. Educação Superior. 4.
Gestão da educação superior a distância. I. Lima, Daniela da Costa Britto
Pereira , orient. II. Título.



UNIVERSIDADE FEDERAL DE GOIÁS

FACULDADE DE EDUCAÇÃO

ATA DE DEFESA DE DISSERTAÇÃO

Ata Nº **133** da sessão de Defesa de Dissertação de **POLLYANA VIEIRA DE ANDRADE** que confere o título de **Mestra em Educação** pelo Programa de Pós-Graduação em Educação da Faculdade de Educação da Universidade Federal de Goiás-PPGE/FE/UFG, na *área de concentração em Educação*.

Aos **vinte e dois dias do mês de agosto de dois mil e vinte e dois (22/08/2022)**, a partir das **09h**, em plataforma virtual no link público <http://meet.google.com/rcu-xvax-tkx> e na sala de defesa do PPGE da Faculdade de Educação, realizou-se a sessão pública de Defesa de Dissertação intitulada **"Gestão da educação superior a distância no Brasil na perspectiva dos atos normativos"**. Os trabalhos foram instalados pela Orientadora Prof^ª. Dr^ª. **Daniela da Costa Britto Pereira Lima (PPGE/FE/UFG)**, doutora em **Políticas Públicas, Estratégias e Desenvolvimento** pela **UFRJ**, com a participação dos demais integrantes da Banca Examinadora: Prof. Dr. **João Ferreira de Oliveira (PPGE/FE/UFG)**, doutor em **Educação** pela **USP** - integrante titular interno e Prof^ª. Dr^ª. **Maria Luisa Furlan Costa (UEM)**, doutora em **Educação** pela **UNESP/Araraquara** - integrante titular externa. Durante a arguição os integrantes da banca **não fizeram** sugestão de alteração do título do trabalho. A Banca Examinadora reuniu-se em sessão secreta a fim de concluir o julgamento da Dissertação, tendo sido a candidata **aprovada** pelos seus integrantes. Proclamados os resultados pela Prof^ª. Dr^ª. Daniela da Costa Britto Pereira Lima, Presidente da Banca Examinadora, foram encerrados os trabalhos e, para constar, lavrou-se a presente ata que é assinada pelos Integrantes da Banca Examinadora, aos vinte e dois dias do mês de agosto de dois mil e vinte e dois.

Banca Examinadora:

Prof^ª. Dr^ª. Daniela da Costa Britto Pereira Lima

Prof. Dr. João Ferreira de Oliveira

Prof^ª. Dr^ª. Maria Luisa Furlan Costa

TÍTULO SUGERIDO PELA BANCA



Documento assinado eletronicamente por **Daniela Da Costa Britto Pereira Lima, Professora do Magistério Superior**, em 22/08/2022, às 14:58, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



Documento assinado eletronicamente por **João Ferreira De Oliveira, Professor do Magistério Superior**, em 22/08/2022, às 15:16, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



Documento assinado eletronicamente por **Maria Luisa Furlan Costa, Usuário Externo**, em 25/08/2022, às 08:55, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).

A autenticidade deste documento pode ser conferida no site



[https://sei.ufg.br/sei/controlador_externo.php?](https://sei.ufg.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0)

[acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0](https://sei.ufg.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0), informando o código verificador **3128837** e o código CRC **B2DCC61A**.

Referência: Processo nº 23070.041935/2022-31

SEI nº 3128837

DEDICATÓRIA

Dedico este trabalho aos meus queridos pais Getulino Vieira e Maria Regina Vieira, aos meus filhos Mariana Vieira de Andrade e Pedro Henrique Vieira de Andrade e ao meu esposo Marcelo Ferreira de Andrade.

AGRADECIMENTOS

Primeiramente, agradeço a Deus e a Maria Santíssima, pelo dom da vida e pela graça de vivê-la com fé e otimismo.

À Universidade Federal de Goiás e a Faculdade de Educação, meus sinceros agradecimentos, por me acolher como aluna e por me proporcionar tanto conhecimento. Em especial, agradeço aos professores das disciplinas que cursei no período do mestrado e que contribuíram de forma significativa para a construção desse trabalho, Prof. Dr. João Oliveira, Prof. Dr. Luiz Dourado, Profa. Dra. Karine, Prof. Dr. Wanderson e Profa. Dra. Daniela. Agradeço também à Profa. Dra. Katia Alonso (UFMT), que mesmo não sendo diretamente minha professora, me proporcionou diálogos preciosos sobre a temática estudada.

Nesse mesmo sentido, agradeço a minha orientadora, Profa. Dra. Daniela Lima, pelas contribuições valiosas, por compartilhar seu conhecimento e por indicar e orientar, de forma tão sábia, o caminho a ser percorrido.

Aos membros da banca, Prof. Dr. João Ferreira de Oliveira e Profa. Dra. Maria Luisa Furlan Costa, agradeço pela disponibilidade em participar, ler e orientar as correções necessárias ao meu trabalho. Aprendi muito com cada um de vocês. Gratidão! E aos suplentes, Profa. Dra. Lucia Maria de Assis e Profa. Dra. Juliana Guimarães Faria, agradeço pela disponibilidade e leitura. Foi uma honra poder contar com vocês e compartilhar esse momento tão especial.

À minha querida família, aos meus filhos Mariana e Pedro Henrique e ao meu esposo Marcelo, que souberam entender as minhas ausências em função das intermináveis leituras e dedicação a esse trabalho, por me incentivarem e me encorajarem quando me sentia cansada e desanimada. Agradeço especialmente, aos meus queridos pais Getulino e Regina, aos olhares cuidadosos, sempre perguntando se estava tudo bem, e que no meio de um dia exaustivo de estudos, me convidavam para um “cafezinho” e sempre falavam “vai dar tudo certo”, “Deus te abençoe!” Aos meus queridos irmãos Neto e Júnior, à minha cunhada Carol e ao meu sobrinho Murilo, por me incentivarem e por acreditarem em mim. À Dourivan, pelos cuidados, orações e carinho de sempre. Gratidão!

Nesse percurso, a vida me presenteou com amigos muito queridos, Leila, Elka, Marina, Fernando, Rosseline, Emanoella, Lorena, Jhony, Juliane e Cida, parceiros da vida acadêmica. Obrigada por compartilharem conhecimento e experiências comigo. Gratidão!

Aos colegas do GEaD (Grupo de estudos e pesquisas em educação a distância), obrigada pelos significativos encontros, pelas discussões e reflexões compartilhadas que muito contribuíram para a construção desse trabalho.

À PUC Goiás, que me permitiu vivenciar na prática, a temática estudada. Em especial, agradeço ao Prof. Dr. Wolmir Amado (Ex-Reitor da PUC Goiás) e a Profa. Dra. Sonia Margarida (Pró-Reitora de Graduação) pela oportunidade de trabalho que desenvolvo na PUC Goiás, pela atenção de sempre e por serem, para mim, referência em Gestão Universitária.

Aos meus queridos amigos Marcio e Patrícia, pelo carinho e atenção, sempre perguntando como estava o desenvolvimento da pesquisa. Me sentia abraçada! Obrigada!

À Raquel, pela revisão atenciosa e cuidadosa, proporcionando um verdadeiro “realce” ao meu texto. Gratidão eterna!

“Só Deus, ao qual serve, responde às aspirações profundíssimas do coração humano, que nunca se sacia plenamente só com os alimentos terrestres” (Concílio do Vaticano II, Const. Past. Gaudium et spes, 41: AAS 58 (1966) 1059).

RESUMO

Esta dissertação possui como tema a gestão da educação superior a distância no Brasil, na perspectiva dos atos normativos, desenvolvida junto ao Programa de Pós-Graduação em Educação da Faculdade de Educação da Universidade Federal de Goiás (UFG), na linha de pesquisa Estado, Políticas e História da Educação. O objetivo geral consiste em analisar a gestão da educação superior a distância, estabelecida em marcos legais específicos, do governo federal, para a modalidade de educação a distância (EaD). Trata-se de uma pesquisa do tipo bibliográfica, qualitativa e descritiva, de natureza documental, que além de levantar documentos sobre a educação superior a distância, analisa neles qual a perspectiva normativa relativa à sua gestão. Para o embasamento teórico desta pesquisa, tornaram-se relevantes os estudos de Chauí (2001, 2003), Dourado (2008, 2011, 2020), Dias Sobrinho (2005, 2008, 2018), Sguissardi (2014, 2015, 2020), Franco (2021), Sousa (2021), Azevedo e Catani (2020), Dalberio (2009), Leher (2019), Belloni (1999, 2002), Costa (2010, 2013), Lima, D. (2013, 2021), Cury (2000, 2002, 2011), Sander (2005), Franco e Morosini (2005), Libâneo, Oliveira e Toschi (2012), Momo e Behr (2015), Mill, Ferreira, M. e Ferreira, D. (2018), Mill e Santiago (2021), Alonso (2010), Dourado, Santos e Moraes (2017), Dourado e Oliveira (2009), Dourado, Moraes e Ribeiro (2020), Maieski, Alonso e Anjos (2020), Behr e Costa (2014), entre outros. A pesquisa foi desenvolvida com base no modelo de estudo elaborado por Momo e Behr (2015) e, assim, nas realidades pesquisadas sobre a gestão da educação superior a distância no Brasil, na perspectiva dos atos normativos vinculados à modalidade, constataram-se as gestões administrativa, estrutural e do processo de ensino-aprendizagem. Constatou-se que as gestões administrativa e estrutural tratam de aspectos referentes as questões expansionistas e mercadológicas da EaD, evidenciando o intenso processo de flexibilização da modalidade em curso. No que se refere a gestão do processo de ensino-aprendizagem, constatou-se que os atos normativos tratam de aspectos referente a formação, porém, observou-se flexibilizações quanto as normas de acompanhamento do processo em questão, o que poderá interferir na qualidade dos cursos ofertados. Compreendeu-se, portanto, que, para uma gestão eficiente da EaD, nas instituições públicas de ensino superior, essas três perspectivas de gestão devem ser compreendidas como integrativas e complementares. Entretanto, para além da legislação que configura as formas de oferta e organização da EaD, constatou-se a importância de tratar as ações referente à sua gestão como questão fundamental para a incorporação e desenvolvimento da modalidade junto às práticas institucionais. No entanto, em um contexto de forte influência do Estado neoliberal, foi possível observar que os atos normativos estudados revelam que as instituições públicas de ensino superior vêm desenvolvendo suas ações de gestão como uma organização social e não como uma instituição social. Nesse contexto propício a contradições, constatou-se também que a educação, como direito social e bem público, disputa espaço com a educação como negócio e mercadoria, marcada por um “campo de disputa” (BOURDIEU, 2004) e contemplando o que se denomina de “Universidade Operacional” (CHAUÍ, 2003). Constatou-se, portanto, que é nesse cenário que se encontra a modalidade de educação a distância (EaD) nas instituições públicas de ensino superior. Acredita-se, enfim, em uma educação a distância edificada em bases crítico-socialmente-referenciadas.

Palavras-chave: Atos normativos. Educação a distância. Educação Superior. Gestão da educação superior a distância.

ABSTRACT

This dissertation has as its theme the management of distance higher education in Brazil, from the perspective of normative acts, developed in the Graduate Program in Education of the Faculty of Education, Federal University of Goiás (UFG), in the research line State, Politics and History of Education. The general objective is to analyze the management of distance higher education, established in specific legal frameworks of the federal government for distance education. This is a bibliographic, qualitative and descriptive research, of documentary nature, which, besides collecting documents on distance higher education, analyzes the normative perspective related to its management. For the theoretical basis of this research, the studies of Chauí (2001, 2003), Dourado (2008, 2011, 2020), Dias Sobrinho (2005, 2008, 2018), Sguissardi (2014, 2015, 2020), Franco (2021), Sousa (2021), Azevedo and Catani (2020), Dalberio (2009), Leher (2019), Belloni (1999, 2002), Costa (2010, 2013), Lima, D. (2013, 2021), Cury (2000, 2002, 2011), Sander (2005), Franco and Morosini (2005), Libâneo, Oliveira and Toschi (2012), Momo and Behr (2015), Mill, Ferreira, M. and Ferreira, D. (2018), Mill and Santiago (2021), Alonso (2010), Dourado, Santos and Moraes (2017), Dourado and Oliveira (2009), Dourado, Moraes and Ribeiro (2020), Maieski, Alonso and Anjos (2020), Behr and Costa (2014), among others. The research was developed based on the study model developed by Momo and Behr (2015) and, thus, in the researched realities about the management of higher education at a distance in Brazil, from the perspective of normative acts linked to the modality, it was verified the administrative, structural and teaching-learning process management. It was found that the administrative and structural managements deal with aspects related to expansionist and market issues of DE, showing the intense process of flexibilization of the modality in course. In relation to the management of the teaching-learning process, it was found that the normative acts deal with aspects related to training, however, it was observed flexibilities regarding the rules for monitoring the process in question, which may interfere with the quality of the courses offered. It was understood, therefore, that for an efficient EaD management in public higher education institutions, these three management perspectives should be understood as integrative and complementary. However, beyond the legislation that configures the forms of delivery and organization of DE, the importance of treating the actions related to its management as a fundamental issue for the incorporation and development of the modality in institutional practices was noted. However, in a context of strong influence of the neoliberal state, it was possible to observe that the normative acts studied reveal that public institutions of higher education have been developing their management actions as a social organization and not as a social institution. In this context favorable to contradictions, it was also verified that education, as a social right and public good, disputes space with education as business and merchandise, marked by a "field of dispute" (BOURDIEU, 2004) and contemplating what is called "Operational University" (CHAUÍ, 2003). It was verified, therefore, that it is in this scenario that we find the distance education modality (DE) in public institutions of higher education. It is believed, finally, in a distance education built on a critical-socially-referenced basis.

Keywords: Normative acts. Distance education. Higher education. Management of distance higher education.

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 - Bases de dados selecionadas	20
Quadro 2 - Teses e dissertações que tratam da gestão da EaD na educação superior.....	27
Quadro 3 - Artigos que tratam da gestão e qualidade da EaD na educação superior.....	30
Quadro 4 - Terminologias utilizadas na educação a distância	67
Quadro 5 - Gestão democrática da educação superior na legislação federal	85
Quadro 6 - Legislação EaD pós-1990: leis e decretos	94
Quadro 7 - Legislação EaD pós-1990: portarias	95
Quadro 8 - Legislação EaD pós-1990: resoluções	97
Quadro 9 - Legislação EaD pós-1990: instrução normativa	98
Quadro 10 - Legislação EaD pós-1990: parecer	98
Quadro 11 - Perspectivas de gestão da EaD	103
Quadro 12 - Alguns autores que abordam a temática da gestão da EaD	107
Quadro 13 - Desafios da gestão da EaD	118
Quadro 14 - Sistemas de ensino segundo a LDB/1996	120
Quadro 15 - Perspectiva de Gestão da EaD, no PNE 2014-2024	127
Quadro 16 - Perspectivas de gestão da EaD, conforme o Parecer CNE/CES 564/2015	132
Quadro 17 - Perspectiva de gestão da EaD, na Resolução 1/2016	138
Quadro 18 - Perspectiva de gestão da EaD no Decreto 9.057/2017	142
Quadro 19 - Perspectiva de gestão da EaD, conforme a Portaria Normativa 11/2017	145
Quadro 20 - Perspectiva de gestão da EaD, conforme o Eixo 1 da avaliação dos cursos de graduação presencial e a distância – credenciamento	149
Quadro 21 - Perspectiva de gestão da EaD, conforme o Eixo 2 da avaliação de cursos de graduação presencial e a distância - credenciamento	150
Quadro 22 - Perspectiva de gestão da EaD, conforme o Eixo 3 da avaliação de cursos de graduação presencial e a distância - credenciamento	151
Quadro 23 - Perspectiva de gestão da EaD, conforme o Eixo 4 da avaliação de cursos de graduação presencial e a distância – credenciamento	152
Quadro 24 - Perspectiva de gestão da EaD, conforme o Eixo 5 da avaliação de cursos de graduação presencial e a distância – credenciamento	152
Quadro 25 - Perspectiva de gestão da EaD na dimensão 1 da avaliação de cursos de graduação presencial e a distância - organização didático-pedagógica	155
Quadro 26 - Perspectiva de gestão da EaD na dimensão 2 da avaliação de cursos de graduação presencial e a distância - corpo docente e tutorial	156
Quadro 27 - Perspectiva de gestão da EaD na Dimensão 3 da avaliação de cursos de graduação presencial e a distância – infraestrutura	156

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 - Nuvem com as palavras-chave das pesquisas levantadas.....	25
Figura 2 - A EaD e suas diferentes formas de gestão.....	106

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 - Proporção de publicações encontradas por banco de dados, de 2003 a 2020	23
Gráfico 2 - Número de trabalhos por ano de publicação 2003-2020	24
Gráfico 3 - Trabalhos selecionados quanto ao tipo de documento 2003-2020	25

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Levantamento bibliográfico - quantidade de publicações por descritores	22
Tabela 2 - Número de publicações apresentadas em reuniões científicas	22
Tabela 3 - Quantidade de trabalhos por tipo de publicação 2003-2020	24
Tabela 4 - Autores mais referenciados nas teses e dissertações selecionadas	29

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

AAD - Educação Aberta e a Distância
ABED - Associação Brasileira de Educação a Distância
Andifes - Associação Nacional dos Dirigentes das Instituições Federais de Ensino Superior
Anfope - Associação Nacional pela Formação dos Profissionais da Educação
ANPAE - Associação Nacional de Política e Administração da Educação
ANPED - Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação
ANUP - Associação Nacional das Universidades Particulares
AVA - Ambiente Virtual de Aprendizagem
BDTD - Biblioteca Digital Brasileira de Teses e Dissertações
Capes - Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior
Cedes - Centro de Estudos Educação e Sociedade
CES - Câmara de Educação Superior
CF - Constituição Federal
CFE - Conselho Federal de Educação
CI - Conceito Institucional
CNE - Conselho Nacional de Educação
CNPq - Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico
Conae - Conferências Nacionais de Educação
Conaes - Comissão Nacional de Avaliação da Educação Superior Científica e Tecnológica
CPAs - Comissões Próprias de Avaliação
CPC - Conceito Preliminar de Curso
CRUB - Conselho de Reitores das Universidades Brasileiras
DAES - Diretoria de Avaliação da Educação Superior
DCN - Diretrizes Curriculares Nacionais
DOU - Diário Oficial da União
EaD - Educação a Distância
EAD - Educação Aberta e a Distância
EC - Emenda Constitucional
Enade - Exame Nacional de Desempenho dos Estudantes
ENC - Exame Nacional de Cursos
FE/UFG - Faculdade de Educação da Universidade Federal de Goiás
FEE - Fórum das Entidades Estatais pela Educação
FHC - Fernando Henrique Cardoso
Fies - Fundo de Financiamento ao Estudante do Ensino Superior
FNDEP - Fórum Nacional em Defesa da Escola Pública
FNE - Fórum Nacional de Educação
Forumdir - Fórum Nacional de Diretores de Faculdades, Centros de Educação
GERES - Grupo Executivo para a Reformulação da Educação Superior
IACG - Instrumento de Avaliação de Cursos de Graduação - Presencial e a Distância
IAIE - Instrumento de Avaliação Institucional Externa - Presencial e a Distância
IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IES - Instituições de Educação Superior
IFES - Instituições Federais de Educação Superior
IGC - Índice Geral de Curso
INEP - Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira
LDB - Lei de Diretrizes e Bases da Educação
MEC - Ministério da Educação

NRF - Novo Regime Fiscal
OCDE - Organização para de Cooperação e o Desenvolvimento Econômico
OMS - Organização Mundial de Saúde
PDI - Projeto de Desenvolvimento Institucional
PEC - Projeto de Emenda Constitucional
PIB - Produto Interno Bruto
PL - Projeto de Lei
PNE - Plano Nacional de Educação
PPC - Projeto Pedagógico de Curso
PPI - Projeto Pedagógico Institucional
PROUNI - Programa Universidade para Todos
REUNI - Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais
SciELO - Scientific Eletronic Library Online
SEED/MEC Secretaria De Educação A Distância Do Ministério Da Educação
SERES - Secretaria de Regulação e Supervisão da Educação Superior
SESu - Secretaria de Educação Superior
SFE - Sistema Federal de Ensino
SINAES - Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior
TD - Tecnologia Digital
TIC - Tecnologias de Informação e Comunicação
UAB - Universidade Aberta do Brasil
UFG - Universidade Federal de Goiás
UFMT - Universidade Federal de Mato Grosso
UFRGS - Universidade Federal do Rio Grande do Sul
Unesco - Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura
UniRede - Associação das Universidades Públicas em Rede

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	17
1.1 CONSTRUÇÃO TEÓRICO-METODOLÓGICA DA PESQUISA	18
1.1.1 Levantamento bibliográfico – Fase exploratória	19
1.1.1.1 O percurso metodológico da pesquisa	20
1.1.1.1.1 Resultado das análises	23
1.1.1.1.2 Análise qualitativa	26
1.1.2 Trabalho de campo - Levantamento documental	34
2 EDUCAÇÃO SUPERIOR E A DISTÂNCIA: CONCEPÇÕES E CONSTITUIÇÃO DO CAMPO	39
2.1 EDUCAÇÃO SUPERIOR A DISTÂNCIA E CONTEXTO POLÍTICO-SOCIAL	40
2.1.1 Globalização, neoliberalismo e educação superior	42
2.1.2 História da educação superior e concepção desse campo	47
2.1.3 Políticas públicas para a educação superior e a distância no Brasil	55
2.2 A EDUCAÇÃO A DISTÂNCIA: CONCEPÇÃO, ESTRUTURA, HISTÓRIA DA EaD E CONSTITUIÇÃO DESSE CAMPO	60
2.2.1 A compreensão da educação superior a distância como campo.....	61
2.2.2 A trajetória histórica da educação superior a distância no Brasil.....	70
3 GESTÃO EDUCACIONAL E DA EDUCAÇÃO SUPERIOR A DISTÂNCIA: CONTEXTOS, MODELOS E CARACTERÍSTICAS	76
3.1 GESTÃO DA EDUCAÇÃO E DA EDUCAÇÃO SUPERIOR: PROCESSOS DEMOCRÁTICOS E AUTONOMIA UNIVERSITÁRIA.....	80
3.2 GESTÃO, PLANEJAMENTO, ORGANIZAÇÃO E ESTRUTURA DA EDUCAÇÃO SUPERIOR A DISTÂNCIA	88
3.2.1 Documentos que reconheceram legalmente a modalidade de educação a distância no Brasil.....	93
3.2.2 Educação a distância: perspectivas de gestão e modelo de estudo.....	99
4 GESTÃO DA EDUCAÇÃO SUPERIOR A DISTÂNCIA NO BRASIL NA PERSPECTIVA DOS ATOS NORMATIVOS	111
4.1 A GESTÃO DA EDUCAÇÃO SUPERIOR A DISTÂNCIA NA LEI 9.394/1996.....	120
4.2 A GESTÃO DA EDUCAÇÃO SUPERIOR A DISTÂNCIA NO PLANO NACIONAL DE EDUCAÇÃO 2014-2024.....	123
4.2.1 Plano Nacional de Educação 2014-2024	124
4.3 A GESTÃO DA EDUCAÇÃO SUPERIOR A DISTÂNCIA EM DOCUMENTOS NORMATIVOS E ORIENTADORES VINCULADOS DIRETAMENTE À MODALIDADE	129
4.3.1 Parecer CNE/CES 564/2015 – diretrizes e normas nacionais para a oferta de programas e cursos de educação superior na modalidade a distância	129
4.3.2 Resolução CNE/CES 1/2016 - diretrizes e normas nacionais para a oferta de programas e cursos de educação superior na modalidade a distância	134
4.3.3 Decreto 9.057/2017 - regulamenta o Art. 80 da Lei n.º 9.394, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional.....	141
4.3.4 Portaria Normativa 11/2017 - normas para o credenciamento de instituições e a oferta de cursos superiores a distância	144
4.3.5 Instrumentos de avaliação institucional do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira - credenciamento, reconhecimento e renovação de reconhecimento das instituições superiores de educação.....	147

4.3.5.1 Instrumento de Avaliação Institucional Externa presencial e a distância – credenciamento.....	148
4.3.5.2 Instrumento de avaliação de cursos de graduação presencial e a distância – reconhecimento e renovação de reconhecimento	154
CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	160
REFERÊNCIAS	167

1 INTRODUÇÃO

Pesquisar sobre a gestão da educação superior a distância se torna relevante ao considerarmos o crescimento acelerado dessa modalidade de ensino na oferta de cursos de graduação.

Dados do Censo da Educação Superior 2020 (BRASIL, 2020) mostram que a educação a distância no país tem crescido significativamente nas últimas décadas, o que torna necessário que as instituições reflitam sobre seus processos de gestão. Os resultados do Censo, que analisou dados do período de 2009 a 2019, apontaram que o número de matrículas cresceu 378,9%, e o número de matrícula de ingressantes, que até então era de 16,1% do total, passou para 43,8% (BRASIL, 2020).

O Censo levantou que os cursos de graduação presenciais da rede pública de ensino ofertaram 734.225 vagas no período, e a rede privada, 5.295.477 vagas. Já na modalidade a distância, a rede pública ofereceu 103.584 vagas, contra 10.292.016 da rede privada (BRASIL, 2020). Os dados também mostraram que, pela primeira vez, o número de ingressantes em cursos de EaD ultrapassou o de estudantes que iniciaram a graduação presencial na rede privada, ou seja, de um total de 3.074.027 de alunos, 50,7% iniciaram a graduação em EaD, e 49,3%, na presencial.

Nesse contexto de expansão da EaD, as discussões desenvolvidas neste estudo visaram apresentar reflexões no que concerne ao estabelecimento de atos normativos para a modalidade, ou seja, responder à seguinte questão: qual a perspectiva normativa relativa à gestão da educação superior a distância no Brasil?

Consoante a essa questão, o objetivo geral da pesquisa em referência consiste em analisar a gestão da Educação Superior a Distância no Brasil, estabelecida em marcos legais específicos para a modalidade de Educação a Distância e se desdobrou nos seguintes objetivos específicos:

- a) realizar levantamento bibliográfico de pesquisas que tratam da gestão na educação superior a distância;
- b) verificar a função das políticas públicas de educação superior a distância (EaD) no Brasil e analisar a constituição desse campo;
- c) identificar documentos nacionais que se referem a educação superior a distância, selecionar e analisar neles os aspectos legais que norteiam os processos de gestão da modalidade de EaD.

Assim, apresenta-se, a seguir, a construção teórico-metodológica da pesquisa, ou seja, o percurso teórico-metodológico adotado nesta investigação, que analisa a gestão da educação superior a distância, na perspectiva dos atos normativos do governo federal, no qual, optou-se pela pesquisa qualitativa orientada pelo ciclo de pesquisa de Minayo (2002).

1.1 CONSTRUÇÃO TEÓRICO-METODOLÓGICA DA PESQUISA

Este capítulo dedica-se a apresentar o percurso teórico-metodológico adotado nesta investigação, que analisa a gestão da educação superior a distância, na perspectiva dos atos normativos do governo federal. Optou-se pela pesquisa qualitativa por ser uma abordagem que, de acordo com Lima e Miotto (2007, p. 38-39), considera que

todo objeto de estudo apresenta as seguintes especificidades: a) é histórico, uma vez que está localizado temporalmente e é passível de ser transformado; b) possui consciência histórica, tendo em vista que não é apenas o pesquisador que lhe atribui sentido, e sim todos os homens, na medida em que se relacionam em sociedade e conferem significados a suas ações e construções teóricas; c) apresenta uma identidade com o sujeito, pois, ao propor investigar as relações humanas, de uma maneira ou de outra, o pesquisador identifica-se com ele; d) é intrínseco e extrinsecamente ideológico; e) é essencialmente qualitativo (LIMA; MIOTTO, 2007, p. 38-39).

Nesse contexto, Minayo (1994, p. 21) explica que o objeto de estudo é ideológico por natureza, porque “[...] veicula interesses e visões de mundo historicamente construídas e se submete e resiste aos limites dados pelos esquemas de dominação vigentes”. Minayo (1994, p. 21), também ressalta “que a realidade social é mais rica do que as teorizações e os estudos empreendidos sobre ela, ainda que não exclua o uso de dados quantitativos”.

É de Minayo (2009, p. 26-27) também a formulação do ciclo de pesquisa que orienta esta dissertação e que é composto por três fases:

[...] a) exploratória, que consiste na produção do projeto de pesquisa; b) trabalho de campo, que consiste no levantamento do material documental; c) análise e tratamento do material empírico e documental, que diz respeito ao conjunto de procedimentos para valorizar, compreender, interpretar os dados empíricos, articulá-los com a teoria que fundamentou o projeto (MINAYO, 2009, p. 26-27).

Concorda-se, portanto, com Lima e Miotto (2007, p. 39), que consideram “o processo de pesquisa como uma atividade científica básica que, mediante a indagação e a (re)construção da realidade, alimenta a atividade de ensino e a atualiza em face da realidade” (LIMA; MIOTTO

(2007, p. 39). Da mesma forma, corrobora-se o que diz Minayo (2002, p. 17), quando afirma que, por vincular pensamento e ação, “[...] nada pode ser intelectualmente um problema se não tiver sido, em primeiro lugar, um problema da vida prática” (MINAYO, 2002, p. 17).

O percurso proposto parte, portanto, da definição de pesquisa como qualitativa para, em seguida, apresentar, conforme Lima e Miotto (2007, p. 39), “as formas de construção do desenho metodológico e da escolha dos procedimentos que permitem a classificação do material coletado e do conteúdo pesquisado” (LIMA; MIOTTO (2007, p. 39), com foco no objeto pesquisado. No que diz respeito ao levantamento documental, são analisados os atos normativos e a legislação para a educação superior a distância, além de outros instrumentos normativos da constituição desse campo. Assim, são abordadas algumas discussões com base nas reflexões oriundas dos trabalhos pesquisados.

1.1.1 Levantamento bibliográfico – Fase exploratória

O levantamento bibliográfico, no contexto da produção do conhecimento científico, é um procedimento metodológico que compõe a fase exploratória do ciclo de pesquisa formulado por Minayo (2002). Nessa fase, o objetivo é construir o projeto de investigação e definir o objeto e os demais pressupostos que formam seu conteúdo. Para delinear melhor o objeto de estudo e implementar os ajustes que se fizerem necessários à pesquisa, é importante, portanto, o levantamento bibliográfico. Essa etapa conduz à exploração da produção científica sob diferentes olhares, tais como a frequência dos estudos, os aspectos dos conteúdos estudados, as eventuais lacunas na literatura, o mapeamento das comunidades acadêmicas, a identificação da rede de pesquisadores e a aferição de padrões de autoria, além do reconhecimento de quais recursos foram utilizados para a construção da investigação.

Para Lima e Miotto (2007, p. 38), o levantamento bibliográfico “implica um conjunto ordenado de procedimentos de busca por soluções, atento ao objeto de estudo, e, por isso, não pode ser aleatório” (LIMA; MIOTTO (2007, p. 38). As autoras ressaltam que, na intenção de apresentar o levantamento bibliográfico sob essa perspectiva, considera-se a importância da delimitação dos critérios e dos procedimentos metodológicos que permitem definir um estudo como bibliográfico. Considera-se, assim, a pesquisa como um processo no qual o pesquisador tem

[...] uma atitude e uma prática teórica de constante busca que define um processo intrinsecamente inacabado e permanente, pois realiza uma atividade de aproximações

sucessivas da realidade, sendo que esta apresenta uma carga histórica que reflete posições sobre a realidade (MINAYO, 1994, *apud* LIMA; MIOTO, 2007, p. 23).

Nesse sentido, no que se refere ao método e os procedimentos metodológicos, destaca-se a importância de definir e de detalhar com clareza e objetividade o tipo de pesquisa, a delimitação do universo e os instrumentos de coleta de dados. Esses procedimentos metodológicos, segundo Lima e Mioto (2007, p. 39), “[...] envolvem a sua execução, detalhando as fontes, de modo a apresentar as lentes que guiarão todo o processo de investigação e de análise da proposta” (LIMA; MIOTO (2007, p. 39). Assim, nos trabalhos de caráter exploratório-descritivo, observou-se que o levantamento bibliográfico tem sido um procedimento metodológico utilizado com muita frequência.

1.1.1.1 O percurso metodológico da pesquisa

Para a elaboração do trabalho de levantamento bibliográfico, no que se refere ao processo de filtragem, destinado a encontrar a maior quantidade de trabalhos, foram utilizados, mediante busca booleana, os seguintes descritores (combinados): “Educação a Distância”, “EaD”, “Educação Superior”, “Gestão” e “Qualidade”. Para a busca das publicações, foi realizada a combinação dos termos, utilizando os operadores de busca booleana AND (e) e OR (ou).

A busca pela produção científica sobre gestão e qualidade da Educação a Distância (EaD) na educação superior em artigos, teses e dissertações, ocorreu nas bases de dados constantes do Quadro 1 a seguir.

Quadro 1 - Bases de dados selecionadas

Teses e Dissertações	Catálogo de Teses de Dissertações da Fundação Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes)
	Biblioteca Digital Brasileira de Teses e Dissertações (BDTD)
Artigos Científicos	Scientific Eletronic Library Online (SciELO)
	Repositórios Científicos de acesso aberto de Portugal – RCAAP
	Anais dos Simpósios e Congressos Internacionais da Associação Nacional de Política e Administração da Educação (Anpae)
	Anais das Reuniões Nacionais da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação (Anped)

Fonte: Elaborado pela autora (2020).

Sobre o levantamento bibliográfico, destaca-se que foi desenvolvido por meio de buscas de trabalhos realizados em seis repositórios, sendo cinco nacionais e um internacional. Para as bases de dados Catálogo de Teses e Dissertações da Fundação Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes), Biblioteca Digital Brasileira de Teses e Dissertações (BDTD), Scientific Electronic Library Online (SciELO) e repositórios científicos de acesso aberto de Portugal (RCAAP), foram utilizados os descritores em seus sistemas de busca.

Por não haver a opção de busca nas bases de dados dos Anais dos simpósios e congressos internacionais da Associação Nacional de Política e Administração da Educação (Anpae) e das reuniões nacionais da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação (Anped), foi necessário acessar os grupos de trabalhos cujos eixos de pesquisa fossem pertinentes ao objeto desta pesquisa. Assim, na Anped, o acesso ocorreu por meio dos grupos de trabalhos GT11 (Política de Educação Superior) e GT16 (Educação e Comunicação), que tinham correspondência com a temática pesquisada. Na Anpae, o acesso se deu por meio dos artigos publicados nos simpósios e congressos internacionais realizados entre os anos de 2003 e 2019 ano em que foi realizado o XXIX Simpósio Brasileiro de Política e Administração da Educação, em Curitiba.

Definiu-se 2003 como início do levantamento bibliográfico por ser o ano em que foram elaborados os primeiros referenciais de qualidade da educação a distância, cuja função é indicar as concepções teóricas e metodológicas da modalidade; definir os princípios, diretrizes e critérios para a oferta da EaD; contribuir para o desenvolvimento de documentos legais do poder público no que se refere aos processos específicos de regulação, supervisão e avaliação da modalidade; e organizar o sistema de EAD no Brasil. Esse documento foi reformulado em 2007, tendo em vista a expansão, a dinâmica e o desenvolvimento da educação a distância.

O período delimitado abrange também a edição da Resolução n.º 1, de 11 de março de 2016, que estabeleceu as diretrizes e normas nacionais para a oferta de programas e cursos de educação superior na modalidade de educação a distância (EaD), estabelecidas pela Câmara da Educação Superior do Conselho Nacional de Educação (CNE) (BRASIL, 2016). Finalmente, o término do período, 2020, foi determinado por ser o ano do início destas investigações.

Os descritores utilizados como estratégia de busca nas bases de dados constam da Tabela 1, enquanto o número de publicações apresentadas em reuniões científicas encontra-se na Tabela 2, ambas a seguir:

Tabela 1 - Levantamento bibliográfico - quantidade de publicações por descritores

Descritores	Catálogo de Teses e Dissertações da Capes	BDTD	SciELO	RCAAP	TOTAL
“educação a distância” OR “EaD” AND “educação superior” AND “gestão” AND “qualidade”	7 D-6 T-1	4 D-3 T-1	0	12	23
“educação a distância” OR “EaD” AND “educação superior” AND “gestão”	29 D-24 T-5	5 D-4 T-1	0	29	63
“educação a distância” OR “EaD” AND “educação superior” AND “qualidade”	28 D-21 T-7	8 D-6 T-2	6	46	88
“educação a distância” OR “EaD” AND “educação superior”	235 D-155 T-80	13 D-9 T-4	24	157	429
TOTAL	299	30	30	244	603

Fonte: Elaborado pela autora (2020).

Tabela 2 - Número de publicações apresentadas em reuniões científicas

ANPAE	ANPED	TOTAL
62	21	83

Fonte: Elaborado pela autora (2020).

Nesse contexto, Vosgerau e Romanowski (2014, p. 170) afirmam que,

[...] nesse tipo de produção, o material coletado pelo levantamento bibliográfico deve ser organizado por procedência, ou seja, se são fontes científicas (artigos, teses, dissertações) ou de divulgação de ideias (revistas, sites, vídeos etc.), e, a partir de sua análise, permite ao pesquisador a elaboração de ensaios que favoreçam a contextualização, a problematização e uma primeira validação do quadro teórico a ser utilizado na investigação. Para esse tipo de produção, a organização física e virtual dos documentos levantados é essencial (VOSGERAU; ROMANOWSKI, 2014, p. 170).

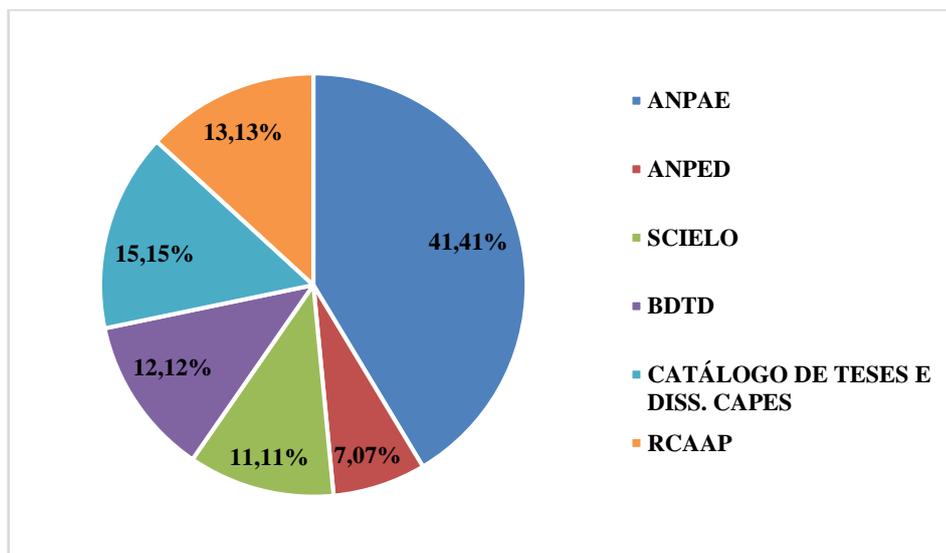
O levantamento bibliográfico permite, portanto, uma melhor compreensão do objeto, do modo de construção das pesquisas quanto aos espaços e períodos em que foram produzidas, além de revelar sua trajetória.

1.1.1.1.1 Resultado das análises

Com o levantamento bibliográfico, foram encontradas 686 publicações. Entretanto, após a leitura dos resumos, das introduções e das conclusões, foram descartados vários estudos repetidos, em função da utilização dos diferentes descritores aplicados, e também os estudos não relacionados diretamente à temática em referência.

O Gráfico 1 a seguir apresenta a proporção de trabalhos encontrados em cada um dos bancos de dados, no período de 2003 a 2020.

Gráfico 1 - Proporção de publicações encontradas por banco de dados, de 2003 a 2020

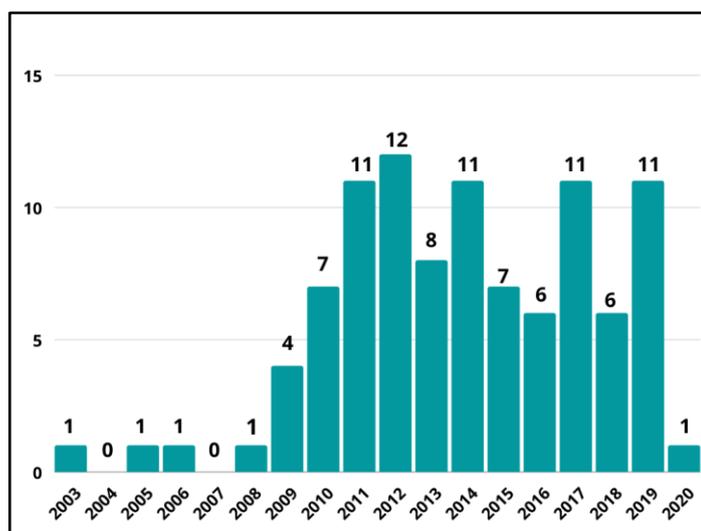


Fonte: Elaborado pela autora (2020).

Ao verificar o Gráfico 1, é possível perceber que a maior parte das publicações relacionadas com a gestão e a qualidade da educação a distância (EaD) na educação superior (41,41%) foi encontrada nos Anais dos simpósios e congressos internacionais da Associação Nacional de Política e Administração da Educação (Anpae). A menor quantidade de trabalhos relacionados com a temática da pesquisa (7,07%) foi encontrada na base de dados dos Anais das reuniões nacionais da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação (Anped). Destaca-se, todavia, que nessas duas bases de dados foram selecionados 48 trabalhos.

No Gráfico 2 a seguir são apresentados os estudos por ano de publicação, referentes a todos os repositórios deste estudo.

Gráfico 2 - Número de trabalhos por ano de publicação 2003-2020



Fonte: Elaborado pela autora (2020).

Ao conferir o Gráfico 2, nota-se que os anos com menor quantidade de pesquisas publicadas foram 2003, 2005, 2006, 2008 e 2020. Todos tiveram apenas uma publicação selecionada, referente à gestão e à qualidade da educação superior a distância. Pode-se perceber, também, que o ano com a maior quantidade de publicações foi 2012, com 12 trabalhos selecionados; no entanto, os anos de 2011, 2014, 2017 e 2019 contabilizaram um número bem próximo ao de 2012, com 11 trabalhos cada um deles.

Sobre os tipos de trabalhos publicados e selecionados, foi constatado que a maioria deles se refere a artigos científicos, 72 no total, conforme mostra a Tabela 3 a seguir.

Tabela 3 - Quantidade de trabalhos por tipo de publicação 2003-2020

TIPO DE PUBLICAÇÃO	QUANTIDADE
TESE	12
DISSERTAÇÃO	15
ARTIGO	72
TOTAL	99

Fonte: Elaborado pela autora (2020).

1.1.1.1.2 Análise qualitativa

Foram encontradas, no total, 686 publicações, porém, após análise, 99 trabalhos se qualificaram como pertinentes ao objeto desta pesquisa: 12 teses, 15 dissertações e 72 artigos. Contudo, apenas 23 trabalhos tratavam especificamente do objeto de estudo desta pesquisa: duas teses, duas dissertações e 19 artigos.

Destaca-se, todavia, que na primeira etapa do levantamento percebeu-se que poucos trabalhos relacionavam com as quatro palavras-chave juntas, quais sejam: “Educação a Distância”, “Educação Superior”, “Gestão” e “Qualidade”, que contabilizaram 23 no total. Com os descritores “Educação a Distância”, “Educação Superior” e “Qualidade”, identificou-se 88 trabalhos considerados pertinentes ao objeto desta pesquisa, no entanto, apenas três foram selecionados, pois tratavam de forma específica da qualidade da EaD. Quase todos os trabalhos estavam relacionados com os principais temas que envolvem o campo da educação a distância, de forma geral. Nos trabalhos, constavam discussões específicas sobre “Institucionalização da EaD”, “Expansão da EaD”, “Formação de professores para a EaD”, “EaD e Políticas Públicas Educacionais”, “Evasão nos cursos na modalidade de EaD”, “O trabalho do Tutor de EaD” e “Trabalho docente virtual”, dentre outros.

No Catálogo de Teses e Dissertações da Capes, identificou-se 299 trabalhos, dentre os quais foram selecionados sete teses e oito dissertações, dadas as suas relações com o objeto desta pesquisa, porém, apenas duas teses e uma dissertação tratavam especificamente dos aspectos da “gestão” da EaD na educação superior. Na BDTD, foi possível identificar 30 trabalhos, dentre os quais cinco teses e sete dissertações se configuravam como pertinentes ao objeto desta pesquisa; porém, apenas uma dissertação analisava especificamente os aspectos da gestão da EaD na educação superior.

É importante ressaltar que, no decorrer das análises, percebeu-se que as teses e as dissertações selecionadas eram bastante específicas sobre a gestão da EaD e os aspectos que compõem esse processo como um todo. Tais aspectos versam basicamente sobre as dimensões da organização e da gestão de cursos na EaD na educação superior, considerando o crescimento das iniciativas de estruturação de sistemas de educação a distância no Brasil, evidenciado pelo número de instituições que passaram a atuar com a modalidade, dos cursos ofertados e dos alunos matriculados.

Nesse contexto, os trabalhos destacavam que a qualificação dos profissionais que gerenciam sistemas de EaD assume papel relevante em um contexto em que há fortes concorrentes que atuam na área educacional, constituído tanto por instituições públicas quanto privadas. Os trabalhos ressaltavam também que a gestão de sistemas de EaD se mostra relevante, porque pode determinar o sucesso ou o fracasso do alcance dos objetivos institucionais, seja promovendo o acesso à educação, seja influenciando sobremaneira a qualidade dos cursos ofertados nessa modalidade de ensino. Os trabalhos também traziam uma discussão sobre o conceito de gestão e a sua relação com a educação a partir das análises de documentos do Ministério da Educação (MEC).

O Quadro 2 a seguir apresenta as duas teses e as duas dissertações selecionadas nos repositórios da Capes e da BDTD.

Quadro 2 - Teses e dissertações que tratam da gestão da EaD na educação superior

Referência do trabalho selecionado	Ano	Repositório
FARIA, JULIANA GUIMARÃES. GESTÃO E ORGANIZAÇÃO DA EDUCAÇÃO A DISTÂNCIA EM UNIVERSIDADE PÚBLICA: UM ESTUDO SOBRE A UNIVERSIDADE FEDERAL DE GOIÁS 01/07/2011 277 f. Doutorado em EDUCAÇÃO Instituição de Ensino: UNIVERSIDADE FEDERAL DE GOIÁS, GOIÂNIA Biblioteca Depositária: BC-UFG.	2011	CAPES
CARNIEL, FABIANE. A GESTÃO DA EDUCAÇÃO A DISTÂNCIA: DA SALA DE AULA VIRTUAL À GESTÃO DE CURSOS SUPERIORES EM EAD. 2013. 148 f. Dissertação (Mestrado em Ciências Humanas) - Universidade do Oeste Paulista, Presidente Prudente, 2013.	2013	BDTD
CAETANO, CAMILLA BARRETO RODRIGUES COCHIA. GESTÃO DE SISTEMAS DE EDUCAÇÃO A DISTÂNCIA: UM ESTUDO COMPARATIVO 08/03/2016 211 f. Doutorado em EDUCAÇÃO Instituição de Ensino: UNIVERSIDADE ESTADUAL DE MARINGÁ, Maringá Biblioteca Depositária: BCE - Biblioteca Central da UEM.	2016	CAPES

<p>MORAES, LENALDA VIEIRA SANTOS. COORDENAÇÃO DE CURSO SUPERIOR DA EDUCAÇÃO A DISTÂNCIA: COMPETÊNCIAS DESENVOLVIDAS NA GESTÃO DA UNIVERSIDADE TIRADENTES' 21/02/2017 115 f. Mestrado em EDUCAÇÃO Instituição de Ensino: UNIVERSIDADE TIRADENTES, Aracaju. Biblioteca Depositária: Biblioteca Central Jacinto Uchôa de Mendonça.</p>	<p>2017</p>	<p>CAPES</p>
--	--------------------	---------------------

Fonte: Elaborado pela autora (2020), com base nos bancos de dados da Capes¹ e da BDTD².

Quanto à temática pesquisada, destaca-se a tese de Faria (2011, p. 20), cujo objetivo geral é “analisar e compreender a gestão e a organização da EaD, na Universidade Federal de Goiás, desde a sua implementação” (FARIA, 2011, p. 20). Consoante a essa questão, a pesquisa tem a intenção de contribuir para a efetiva incorporação e a oferta da EaD nas instituições públicas de ensino superior. Faria (2011, p. 20), ressalta que “a pesquisa tem como foco a dimensão meso de análise, visto que toma como campo de investigação as relações intermediárias entre o macro e o micro da realidade educacional” (FARIA, 2011, p. 20).

Carniel (2013) analisa em sua dissertação as dimensões da organização e da gestão de cursos em EaD na educação superior. Essa questão é relevante porque a modalidade figura no cenário da educação superior nacional como um importante meio de acesso a esse nível de ensino, algo que pode ser facilmente constatado por meio da análise dos últimos censos. Sua relevância apoia-se ainda no fato de a EaD apresentar características que merecem atenção quanto ao processo de gestão, e que se referem, principalmente, a distância geográfica que separa seus agentes, bem como à inserção das tecnologias de informação e comunicação (TICs) na educação. Essas funcionam como meio de viabilização da referida modalidade em suas gerações mais recentes, uma vez que sua inclusão nas escolas vem de longa data. Contudo, a expansão considerável das TICs ocorreu, dentre outros fatores, em um período marcado pelo paradigma da sociedade da informação.

A tese de Caetano (2016) foi desenvolvida a partir da constatação do crescimento das iniciativas de estruturação dos sistemas de educação a distância no Brasil, evidenciado pelo número de instituições que atuam com a modalidade, de cursos ofertados e de alunos matriculados. Considerando que a modalidade é relativamente nova no país, a tese procura ressaltar que a qualificação dos profissionais que gerenciam sistemas de EaD assume papel relevante em um contexto em que há fortes concorrentes atuando no âmbito educacional,

¹ Disponível em: <https://catalogodeteses.capes.gov.br/catalogo-teses/>. Acesso em: 14/12/2020.

² Disponível em: <http://bdt.d.ibict.br/vufind/>. Acesso em: 06/12/2020.

constituído tanto por instituições públicas quanto privadas. O foco principal, portanto, é destacar que a gestão de sistemas de EaD é relevante, porque pode determinar o sucesso ou o fracasso do alcance dos objetivos institucionais, quais sejam os de promover o acesso à educação e se manter no mercado educacional.

Moraes (2017), em sua dissertação, debruça-se sobre as questões que envolvem a função e o desenvolvimento das competências do coordenador de cursos na modalidade EaD oferecidos pela Universidade Tiradentes, de Aracaju, à luz dos referenciais de qualidade do MEC. Para isso, foram tecidas reflexões sobre as competências designadas ao coordenador de curso e à sua função na prática a partir de diversos autores. Na continuidade, é apresentado o conceito de gestão e sua relação com a educação, a partir da análise de documentos do MEC.

Como parte deste processo de levantamento bibliográfico, considera-se que, além da compreensão da quantidade e do modo de construção das pesquisas, no que se refere aos espaços e períodos em que foram produzidas, também é importante identificar os autores mais referenciados nessas produções acadêmicas. É o que traz a Tabela 4 a seguir.

Tabela 4 - Autores mais referenciados nas teses e dissertações selecionadas

Autor	Quantidade de citações
Belloni (1999, 2001, 2003, 2009)	4
Moore e Kearsley (2001, 2007, 2011, 2013)	4
Moran (2008; 2009; 2011; 2012)	4
Dourado (1999, 2001, 2006, 2008)	3
Mill (2006, 2009, 2010, 2012, 2013)	3
Rumble (2003)	3
Alonso (2005, 2010)	2
Castells (1999, 2005, 2006)	2
Gil (1999, 2012)	2
Lévy (1998, 2003)	2
Libâneo (2002, 2004)	2
Moore (1993, 2013)	2
Nóvoa (1995)	2
Paro (2000, 2003)	2
Preti (2009)	2
Zanatta (2008)	2

Fonte: Elaborado pela autora (2020).

Sobre os artigos, para cada base de dados elaborou-se uma planilha específica para o levantamento bibliográfico, utilizando para tanto o Microsoft Excel, para uma melhor organização das informações sobre os trabalhos identificados e selecionados. Após a leitura de todos os títulos e resumos, chegou-se a 72 artigos alinhados com o tema desta pesquisa, segundo a visão de mundo adotada pela pesquisadora. Porém, dentre esses, foram identificados e selecionados apenas 19 artigos que tratam especificamente do objeto de estudo desta pesquisa, que versa sobre a gestão da Educação Superior a distância na perspectiva dos atos normativos, conforme já mencionado. A relação dos artigos pode ser conferida no Quadro 3 a seguir.

Quadro 3 - Artigos que tratam da gestão e qualidade da EaD na educação superior

Título do artigo	Autor/Instituição	Ano	Repositórios
O Estado da Arte da Educação a Distância na Universidade Federal de Santa Maria do Ponto de Vista do Processo de Gestão	RONSONI, M. L. – UFSM	2009	Anpae Simpósios
Gestão Acadêmica na Educação a Distância: desafios e práticas	MOREIRA, B. C. de M.; SAFANELLI, A. dos S.; CARDOSO, J. M. R.; BATTISTI, P. – UFSC	2010	RCAAP
Gestão Pedagógica na Educação a Distância: análise de uma experiência na perspectiva da gestora	CERNY, R. Z. – UFSC	2010	Anped
Gestão Gerencial: a ressignificação dos princípios da gestão democrática	DRABACH, N. P. – UFPR	2011	Anpae Simpósios
Uma Análise do Processo de Gestão da Educação a Distância em uma Universidade Pública da Região Sudeste	SOUZA, A. A. de.; COSTA, C. M. da.; SOARES, A. G.; SILVA, R. F. da.; CHAVES, V. de O. S. – UFSC	2012	RCAAP
Os Papéis Sociais e a Gestão das Universidades Federais no Brasil	OLIVEIRA, J. F. de. – UFG	2013	Anpae Simpósios
Políticas Públicas Educacionais e a Organização da Educação a Distância nas Instituições de Ensino Superior	FARIA, J. G. – UFG LIMA, D. da C. B. P. – UFG e UEG TOSCHI, M. S. – UEG	2013	Anpae Simpósios

Educação a Distância nas Instituições Públicas Federais de Ensino Superior Brasileiras: uma análise a partir da estruturação e dos desafios apresentados à gestão da EaD	BEHR, A.; COSTA, C. F. da. – UFSC	2014	RCAAP
A Gestão da Educação a Distância e a Tecnologia da Informação: uma relação a ser explorada	OLIVEIRA, P. C. de.; NAKAYAMA, M. K. – UFSC	2014	RCAAP
Gestão e Organização da Educação a Distância: reflexões sobre o seu processo de institucionalização	FARIA, J. G. – UFG	2015	Anpae Simpósios
Institucionalização da EaD Pública no Brasil: limites e potencialidades do processo	LIMA, D. da C. B. P.; OLIVEIRA, J. F. de. – UFG	2015	Anpae Simpósios
Os Desafios da Institucionalização do Ensino Superior na Modalidade a Distância: a visão dos gestores de uma Universidade Federal	NASCIMENTO, J. P. R. do - UFPE. VIEIRA, M. das G. - UFPB	2016	SciELO
A Inserção da EaD nos Cursos Presenciais de Graduação do Brasil: lógicas de gestão na rede pública e privada	SEGENREICH, S. C. D. – UFRJ	2016	Anpae Congressos
Novas Formas de Organização no Setor Público e suas Consequências para a Educação a Distância: uma revisão sistemática de literatura	COLLE, A. B.; BECK, G. G. de L.; NISHIYAMA, M. A. – UFSC	2017	RCAAP
Expansão da Educação superior: indicadores de qualidade na modalidade a distância	FAGUNDES, C. V.; RICHTER, D. A. M.; MUNIZ, K. C. P. – UVA	2018	Anpae Congressos
Desafios à Gestão de um Polo da UAB na Amazônia Paraense	COELHO, A. L.; BRASILEIRO, T. S. A. UFPA	2019	RCAAP
Programas de Formação Docente e de Gestores Públicos no Âmbito do Sistema Universidade Aberta do Brasil (UAB)	LIRA, L. A. R - UNIMEP LENUZZA, C. C. M. – UFRGS	2019	Anpae Simpósios

Concepções de Qualidade da EaD: uma análise da literatura recente	SOUZA, M. P. de. – UEMS REAL, G. C. M. – UFGD	2019	Anpae Simpósios
Qualidade da Educação Superior a Distância e o PNE 2014/2024: interesses e processos em disputas	FONSECA, M. A. R. – UFG	2019	Anpae Simpósios

Fonte: Elaborado pela autora (2020), com base em dados dos repositórios da SciELO³, RCAAAP⁴, Anped⁵ e Anpae⁶.

A partir da análise dos resultados encontrados, nota-se que, de modo geral, os trabalhos selecionados são bastante específicos sobre alguns aspectos da gestão e da qualidade da EaD. Nesse sentido, diante do cenário da educação superior no Brasil e da expansão significativa da modalidade, acredita-se que seja necessário refletir sobre os processos de gestão nas IES. Nesse contexto, Moore e Kearsley (2013, p. 246-288) esclarecem aos dirigentes e administradores de sistemas de EaD, que algumas das atividades que cabem aos gestores, tais como as de “recursos humanos, materiais, tecnológicos, financeiros etc., são necessários para a elaboração de programas de EaD de qualidade” (MOORE; KEARSLEY, 2013, p. 246-288). De acordo com os autores, essas atividades podem ser agrupadas em

[...] planejamento estratégico, administração do programa, quadro de colaboradores, centros de apoio ao aluno e às bibliotecas, orçamento, avaliação da qualidade, políticas: institucional, estadual e federal, institucional: política do corpo docente e política nacional referente a defasagem digital (MOORE; KEARSLEY, 2013, p. 246-288).

Diante do exposto, os trabalhos científicos selecionados reforçam a necessidade de pesquisa sistemática sobre a gestão e a qualidade da EaD na educação superior e podem contribuir para esta pesquisa. Nessa direção e ressaltando as contribuições de Lima e Miotto (2007, p. 44), é possível afirmar que, para a realização desta pesquisa bibliográfica, foi fundamental e “[...] imprescindível seguir caminhos não aleatórios, uma vez que esse tipo de pesquisa requer alto grau de vigilância epistemológica, de observação e de cuidado na escolha e no encaminhamento dos procedimentos metodológicos” (LIMA; MIOTTO, 2007, p. 44). Lima e Miotto (2007, p. 44) destaca-se, também, que foi necessário a “utilização de critérios claros e

³ Disponível em: <http://www.scielo.br> . Acesso em: 06/12/2020.

⁴ Disponível em: <http://www.rcaap.pt> . Acesso em: 08/12/2020.

⁵ Disponível em: <http://www.anped.org.br/reunioes-cientificas/nacional> . Acesso em: 09/12/2020.

⁶ Disponível em: <https://anpae.org.br/> . Acesso em: 12/12/2020.

bem definidos, constantemente avaliados e redefinidos à medida que se foi construindo a análise do objeto de estudo proposto” (LIMA; MIOTO, 2007, p. 44).

Com o levantamento bibliográfico, foram analisados e selecionados 99 (noventa e nove) trabalhos como sendo pertinentes ao objeto desta pesquisa, sendo 12 (doze) teses, 15 (quinze) dissertações e 72 (setenta e dois) artigos. No entanto, foi possível perceber que a maior quantidade de publicações relacionadas à “gestão e qualidade da Educação a Distância (EaD) na educação superior” foi encontrada nos Anais dos Simpósios e Congressos Internacionais da Associação Nacional de Política e Administração da Educação (ANPAE), com 41,41 % dos trabalhos selecionados. E a menor quantidade de trabalhos encontrados foi na base de dados dos Anais das Reuniões Nacionais da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação (ANPEd), com 7,07 % dos trabalhos selecionados.

Sobre o tipo de trabalhos encontrados, foi constatado que a maioria deles se refere aos artigos científicos, 72 (setenta e dois) no total, encontrados nas bases de dados Scientific Electronic Library Online (SciELO), nos Repositórios Científicos de acesso aberto de Portugal – RCAAP, nos Anais dos Simpósios e Congressos Internacionais da Associação Nacional de Política e Administração da Educação (ANPAE) e nos Anais das Reuniões Nacionais da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação (Anped).

Porém, sobre a quantidade de trabalhos por ano de publicação, de 2003 a 2020, foi possível perceber que os anos com menor quantidades de pesquisas publicadas são os anos de 2003, 2005, 2006, 2008 e 2020, e o ano com a maior quantidade de publicações é 2012, com 12 (doze) trabalhos selecionados.

Com o levantamento bibliográfico, conclui-se que há poucos estudos sobre os aspectos da gestão e da qualidade da EaD na educação superior no Brasil. Os resultados desse levantamento revelam essa conclusão ao observar que, dos 99 (noventa e nove) trabalhos que foram selecionados como sendo pertinentes ao objeto desta pesquisa, apenas 23 (vinte e três) tratam especificamente sobre alguns aspectos da gestão e da qualidade da EaD na educação superior, sendo 2 (duas) teses, 2 (duas) dissertações e 19 (dezenove) artigos, dos quais 16 (dezesesseis) tratam de alguns aspectos da gestão e 3 (três) tratam da qualidade da EaD. Contudo, ressalte-se que, dentre os 99 trabalhos selecionados, os principais focos foram gestão, organização e institucionalização da EaD, indicadores e sistemas de avaliação da qualidade da EaD.

A partir deste estudo, portanto, é notória a necessidade de se desenvolverem pesquisas relacionadas a essa temática, considerando a expansão significativa da EaD na educação superior e compreendendo que essa modalidade é de significativa relevância para o atual

cenário educacional brasileiro. Assim, justifica-se pesquisar e analisar criticamente os elementos constituintes que permeiam o campo da gestão da educação superior a distância.

Para o embasamento teórico deste estudo, destacam-se as seguintes pesquisas:

- a) Cunha (1988, 2005), Fávero (1997, 2000), Saviani (1999), Chauí (2001, 2003), Dourado (2002, 2008, 2020), Dias Sobrinho (2005, 2018), Sguissardi (2014, 2015), Franco (2021), Franco Morosini (2005), Sousa (2021), sobre a educação superior.
- b) Catani e Oliveira (2002), Dourado (2020), Azevedo e Catani (2020), Sguissardi (2020), sobre políticas públicas sociais e políticas educacionais.
- c) Sguissardi (2014, 2015), Dourado (2008, 2020), Dalberio (2009), Ortiz (2009), Dias Sobrinho (2018), Santos (2018), Leher (2019), sobre globalização, neoliberalismo, organismos multilaterais e financeirização da educação.
- d) Alonso (1996, 2010), Belloni (2002), Costa (2010, 2013), Lima, D. (2013), Sousa (2016), Mill, Ferreira, M. e Ferreira, D., (2018), Cruz e Lima (2019), Fonseca (2020), sobre a educação superior a distância.
- e) Belloni (1999, 2002), Alonso (2010), Lima, D. (2013, 2018) e Moore e Kearsley (2007, 2013), Moreira e Schlemmer (2020), Mill e Santiago (2021), Lima (2021), sobre a concepção de EaD.
- f) Paro (1996, 1999), Dourado (1998), Cury (2000, 2002, 2011), Sander (2005), Franco e Morosini (2005), Faria (2011), Ristoff (2011), Mill e Carmo (2012), Libâneo, Oliveira e Toschi (2012), Aires (2014), Momo e Behr (2015), Aires e Lopes (2017), Mill, Ferreira, M. e Ferreira, D., (2018), Medeiros (2019), Dourado, Moraes e Ribeiro (2020), Franco (2021), Mill e Santiago (2021), sobre gestão da educação, gestão da educação superior e a distância.
- g) Dourado (2008, 2011), Dias Sobrinho (2008), Cury (2011), Lima, D. (2013), Behr e Costa (2014), Dourado, Santos e Moraes (2017), Dourado e Oliveira (2018), Segenreich (2018), Dourado, Moraes e Ribeiro (2020), Maieski, Alonso e Anjos (2020), sobre os atos normativos para a educação superior a distância.

1.1.2 Trabalho de campo - Levantamento documental

Conforme relatado no início deste Capítulo, a metodologia da pesquisa qualitativa orienta-se pelos três ciclos de pesquisa classificados por Minayo (2002). Por isso, concluído o primeiro ciclo, o da fase de exploratória, caracterizada pelo levantamento bibliográfico, passa-se agora para o segundo, o do trabalho de campo. De acordo com Minayo (2002), o trabalho de

campo consiste no recorte empírico da construção teórica. Neste estudo de investigação qualitativa, essa fase se materializa por meio da pesquisa documental, destacando a legislação para a educação superior a distância e alguns atos normativos específicos da modalidade, além de outros documentos inerentes à constituição desse campo.

Marconi e Lakatos (2010) explicam que a pesquisa documental se caracteriza pela coleta de fontes primárias de dados, realizada mediante consulta a materiais de arquivos públicos, ou seja, documentos oficiais, tais como a Constituição e leis, ofícios, relatórios, projetos de lei, decretos, resoluções e pareceres, ou de arquivos privados, no caso, correspondências, diários, autobiografias, fotografias, ofícios e demais publicações emitidas por pessoas físicas ou instituições. Gil (2002) também considera os documentos como fontes primárias, porém, não descarta, como tais, produções como pesquisa, estatísticas e tabelas, que, de alguma forma, receberam tratamento analítico.

Por ser este estudo uma investigação qualitativa, de caráter documental e bibliográfico, destaca-se também as contribuições de Bogdan e Biklen (1994). Conforme os autores, são características da investigação qualitativa: a) o contato direto entre autor e objeto investigado; b) a descrição narrativa dos dados coletados; c) a importância do processo de coleta e tratamento dos dados, e não apenas do foco nos resultados alcançados; d) o direcionamento da fundamentação teórica após o contato com os dados; e) o significado da pesquisa. Por sua vez, Gil (2002) pontua que a pesquisa documental não responde necessariamente a um problema em si, apenas torna mais clara a visão sobre o fenômeno investigado, possibilitando a interpretação e a análise do objeto.

Neste estudo, a abordagem sobre os aspectos legais e normativos referentes à educação superior a distância tem 1996 como ponto de partida, por ser o ano da aprovação na LDB e da EaD como modalidade de educação. Esse documento define no mesmo ato que “[...] o Poder Público incentivará o desenvolvimento e a veiculação de programas de ensino a distância, em todos os níveis e modalidades de ensino, e de educação continuada” (BRASIL, 1996, p 30). Porém, o estabelecimento da EaD como modalidade, no contexto da educação superior, desencadeou um conjunto de atos legais e normativos e a busca pelo estabelecimento de um padrão de qualidade para sua oferta. Para o levantamento dos documentos para esta pesquisa, delimitou-se o estudo do objeto nos seguintes textos legais:

- a) Lei de Diretrizes e Bases da Educação de 1996 (Lei n.º 9.394).
- b) Plano Nacional de Educação 2014-2024 (PNE 2014/2024).
- c) Parecer CNE/CES n.º 564/2015 e Resolução CNE/CES n.º 1/2016.
- d) Decreto n.º 9.057/2017 e Portaria Normativa n.º 11/2017.

- e) Instrumentos de avaliação institucional do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP): credenciamento, reconhecimento e renovação de reconhecimento.

Ressalte-se, todavia, que a coleta de dados foi feita segundo uma abordagem documental, que, de acordo com Ludke e André (1986), apesar de ser pouco utilizada em estudos da área da educação, constitui uma técnica de natureza qualitativa valiosa. As autoras reconhecem como documentos não só as fontes legais (leis, decretos), mas também qualquer material escrito que venha a ser fonte de informação, tais como jornais, revistas e correspondências, dentre outros. Assim, os pareceres e as resoluções selecionados e coletados em páginas eletrônicas são reconhecidos como documentos, justificando sua utilização nesse tipo de pesquisa.

Para a análise documental, destaca-se a obra de Minayo (2002, p. 77), que traz a proposta de interpretação qualitativa de dados denominada “método hermenêutico-dialético”. Para a operacionalização da sua proposta, a autora propõe as seguintes etapas:

[...] a) ordenação dos dados, mediante o mapeamento de todos os que foram obtidos no trabalho de campo; b) classificação dos dados, momento em que, com base no que é relevante nos textos, são elaboradas as categorias específicas; c) análise final, quando se procura estabelecer articulações entre os dados e os referenciais da pesquisa, respondendo às questões da pesquisa com base em seus objetivos e promovendo, dessa forma, relações entre o concreto e o abstrato, o geral e o específico, a teoria e a prática” (MINAYO, 2002, p. 78).

Assim, de acordo com Minayo (2002), por meio a análise documental é possível construir a classificação e categorização das descobertas.

Na formulação desta investigação, o projeto inicial contemplava como tema a gestão e a qualidade da EaD na educação superior. Após o levantamento bibliográfico, optou-se por desenvolvê-la apenas com o tema referente à gestão, considerando que a EaD tem crescido significativamente nas últimas décadas no Brasil, tornando necessário que as instituições reflitam sobre seus processos de gestão, como já mencionado. Nesse sentido, a análise da gestão da educação superior a distância procedeu à perspectiva dos atos normativos.

Apresenta-se, a seguir, a estrutura da dissertação, destacando os principais pontos abordados em cada um dos capítulos que a compõem. Assim, o desenvolvimento do estudo foi estruturado em quatro capítulos:

No Capítulo 1, além da introdução, apresentou-se também a construção teórico-metodológica da pesquisa, ou seja, o percurso teórico-metodológico adotado nesta investigação, que analisa a gestão da educação superior a distância, na perspectiva dos atos normativos do

governo federal. Optou-se pela pesquisa qualitativa orientada pelo ciclo de pesquisa de Minayo (2009, p. 26-27) que é composto por três fases:

[...] a) exploratória, que consiste na produção do projeto de pesquisa; b) trabalho de campo, que consiste no levantamento do material documental; c) análise e tratamento do material empírico e documental, que diz respeito ao conjunto de procedimentos para valorizar, compreender, interpretar os dados empíricos, articulá-los com a teoria que fundamentou o projeto (MINAYO, 2009, p. 26-27).

No Capítulo 2, intitulado “Educação Superior e a distância: concepção e constituição desse campo no Brasil”, apresentou-se o contexto político-social no qual está inserida a EaD, abordou-se questões referentes à globalização, ao neoliberalismo e às políticas públicas educacionais, refletindo sobre a constituição da educação superior a distância. Nesse sentido, apresentou-se também as especificidades da EaD, enfocando a concepção, a estrutura e a trajetória histórica da modalidade no Brasil, bem como alguns aspectos necessários à gestão e à organização da modalidade para sua operacionalização nas instituições de educação superior (IES), destacando os principais atores e as iniciativas que proporcionaram a sua constituição como campo.

No Capítulo 3, intitulado “Gestão educacional e gestão da educação superior e a distância: contextos, modelos e características”, procurou-se desenvolver reflexões sobre a gestão da educação e da educação superior, discutindo os processos democráticos e a autonomia universitária. Posteriormente, abordou-se os aspectos referentes à gestão, ao planejamento, à organização e à estrutura da educação superior a distância, considerando a sua trajetória histórica e suas especificidades. Por fim, foram discutidas as perspectivas de gestão no contexto dessa modalidade de ensino, procurando, dessa forma, consolidar as reflexões necessárias para a análise do objeto de estudo.

No Capítulo 4, intitulado “Gestão da educação superior a distância no Brasil: concepção dos atos normativos”, a análise recaiu sobre a gestão da educação superior a distância na Lei de Diretrizes e Bases da Educação de 1996 (Lei n.º 9.394), no Plano Nacional de Educação 2014-2024 (PNE 2014/2024), no Parecer CNE/CES n.º 564/2015, na Resolução CNE/CES n.º 1/2016, no Decreto n.º 9.057/2017, na Portaria Normativa n.º 11/2017 e nos Instrumentos de avaliação institucional do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP): credenciamento, reconhecimento e renovação de reconhecimento. Nessa fase de desenvolvimento da pesquisa, por meio da análise documental levantada, procurou-se aproximar o contexto teórico do contexto prático.

Nas Considerações finais, o objetivo foi responder ao problema da pesquisa, considerando os dados coletados, discutidos e analisados, que podem ser identificados como as respostas indicadas pelo estudo.

2 EDUCAÇÃO SUPERIOR E A DISTÂNCIA: CONCEPÇÕES E CONSTITUIÇÃO DO CAMPO

Dados do Censo da Educação Superior 2020 (BRASIL, 2020) mostram que a educação a distância no país tem crescido significativamente nas últimas décadas, o que torna necessário que as instituições reflitam sobre seus processos de gestão. Os resultados do Censo, que analisou dados do período de 2009 a 2019, apontaram que o número de matrículas cresceu 378,9%, e o número de matrícula de ingressantes, que até então era de 16,1% do total, passou para 43,8% (BRASIL, 2020).

O Censo levantou que os cursos de graduação presenciais da rede pública de ensino ofertaram 734.225 vagas no período, e a rede privada, 5.295.477 vagas. Já na modalidade a distância, a rede pública ofereceu 103.584 vagas, contra 10.292.016 da rede privada (BRASIL, 2020). Os dados também mostraram que, pela primeira vez, o número de ingressantes em cursos de EaD ultrapassou o de estudantes que iniciaram a graduação presencial na rede privada, ou seja, de um total de 3.074.027 de alunos, 50,7% iniciaram a graduação em EaD, e 49,3%, na presencial.

Diante do exposto, constata-se que, ao facilitar a oferta de cursos de graduação e pós-graduação a distância, o Decreto n.º 9.057/2017 desencadeou uma tendência de desregulação da modalidade, o que, conforme Cruz e Lima (2019), poderá interferir na qualidade dos cursos ofertados. Santos (2018), ao analisar a expansão da educação superior a distância no país, por meio de pesquisa documental e análise de documentos de organismos multilaterais, como Banco Mundial; Organização das Nações Unidas (ONU); Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (Unesco) e Organização para Cooperação do Desenvolvimento Econômico (OCDE), destaca que a modalidade está repleta do discurso da “[...] democratização e da ampliação das oportunidades educacionais, discurso fortemente marcado pelos compromissos internacionais assumidos pelas autoridades governamentais perante as indicações dos organismos multilaterais” (SANTOS, 2018, p. 183).

Dessa forma, para a análise acerca da realidade da educação superior e a distância no Brasil e os desafios postos à sua gestão, considera-se que esse campo se encontra em um contexto de política pública típica do Estado neoliberal (MILL; FERREIRA, M.; FERREIRA, D., 2018), que consiste na “desregulação estatal e privatização de bens e serviços, ou seja, na liberdade total do mercado, e ainda no governo limitado, o Estado mínimo e a sociedade aberta, concorrencial/competitiva” (LIBÂNEO; OLIVEIRA; TOSCHI, 2012, p. 111), conforme esclarecem Libâneo, Oliveira e Toschi (2012, p. 111). Nesse contexto propício a contradições,

a educação, como direito social e bem público, disputa espaço com a educação como negócio e mercadoria, marcada por um “campo de disputa” (BOURDIEU, 2004) e contemplando o se denomina de “Universidade Operacional” (CHAUÍ, 2003). No âmbito de uma economia ultraliberal, há a naturalização do processo de financeirização da educação, com impacto nos contextos nacional e local.

Mas para que a análise pretendida neste estudo possa avançar, procura-se analisar neste capítulo o campo da educação superior e a distância no Brasil. Para isso, recorre-se ao conceito de campo de Bourdieu (2004), que o considera como um “campo de forças e um campo de lutas para conservar ou transformar esse campo de forças” (BOURDIEU, 2004, p. 22). Para tratar dessas questões, procura-se cuidar da construção teórica que irá amparar a análise sobre a gestão da educação superior a distância no Brasil, na perspectiva dos atos normativos.

Inicia-se, assim, com uma explanação acerca da relação entre educação superior e contexto político-social em um contexto de globalização, neoliberalismo e políticas públicas educacionais, compreendendo também a história da educação superior e as concepções do campo. Posteriormente, serão abordadas algumas especificidades da educação a distância, enfocando sua concepção, terminologias, trajetória histórica no Brasil e constituição do campo.

2.1 EDUCAÇÃO SUPERIOR A DISTÂNCIA E CONTEXTO POLÍTICO-SOCIAL

De início, um esclarecimento faz-se necessário: nesta pesquisa optou-se pelo uso da expressão “educação superior”, apesar de ser mais comum a literatura especializada referir-se à instituição universidade e de a abordagem histórica da educação brasileira utilizar preferencialmente “ensino superior” (SOUSA, 2021). A opção deste estudo teve como base o Art. 21 da Lei de Diretrizes e Bases (LDB n.º 9.394/1996), que dispõe que a educação escolar nacional se estrutura em: “I – **Educação Básica**, formada pela educação infantil, ensino fundamental e ensino médio; II – **Educação Superior**” (BRASIL, 1996, grifos nossos). Para Sousa (2021), do ponto de vista filosófico, o alcance dessa mudança de nomenclatura, ou seja, de ensino superior para educação superior, é importante, dentre outras razões, porque remete à dimensão educativa inerente à formação nesse nível de escolaridade. Weber (2021, p. 267), por sua vez, ressalta que a utilização de educação superior ressalta “[...] o compromisso com o uso social do conhecimento, na perspectiva de aprofundamento da construção da cidadania e da democracia” (WEBER, 2021, p. 267).

Nesse contexto, o estudo de Faria (2011, p. 28) destaca que o Art. 48 da LDB/1996, dispõe que “a educação superior é ministrada por instituições universitárias e não

universitárias” (BRASIL, 1996) e o Decreto n.º 5.773/2006 prevê três tipos de instituições de ensino superior: faculdades, centros universitários e universidades (BRASIL, 2006). Faria (2011, p. 29) complementa que a LDB/1996 considera, em seu Art. 52, que

As universidades são instituições pluridisciplinares de formação dos quadros profissionais de nível superior, de pesquisa, de extensão e de domínio e cultivo do saber humano, que se caracterizam por:

I - produção intelectual institucionalizada mediante o estudo sistemático dos temas e problemas mais relevantes, tanto do ponto de vista científico e cultural, quanto regional e nacional (BRASIL, 1996).

A Constituição Federal do Brasil de 1988 (BRASIL, 1988) assegura, por meio Art. 207, “que a universidade é autônoma em suas funções didático-científicas, administrativas e de gestão financeira e patrimonial”, o que também é assegurado pela LDB/1996. Assim, no Brasil, compreende-se que é a universidade que proporciona a educação superior, a qual possui distinção constitucional, baseada no tripé ensino, pesquisa e extensão e na autonomia universitária.

Sobre a autonomia universitária, Fávero (1997, p. 56-57) pondera que ela deve ser construída coletivamente e destaca:

A autonomia não pode ser entendida como uma dádiva, mas como uma responsabilidade que a universidade tem de assumir, de forma competente, no desenvolvimento de suas funções: ensino, pesquisa e extensão. Daí afirmar-se que ela é também uma conquista (FÁVERO, 1997, p. 56-57).

No Brasil, Coêlho (2006, p. 43) ressalta que, “desde suas origens, no início do século XIX, o ensino superior esteve ligado à concessão de diplomas para o exercício de uma profissão” (COÊLHO, 2006, p. 43). Coêlho (2006, p. 43) pontua que “a pesquisa praticamente não existia ou se desenvolvia precariamente em pequenos espaços, à margem da formação profissional, considerada finalidade primeira e quase única da universidade, e em especial do ensino” (COÊLHO, 2006, p. 43). Entretanto, esclarece que:

[...] dos anos 1920 a meados dos 1960, a interrogação do ser, da natureza mesma da universidade, foi objeto de intensos debates, em livros e artigos de autores como Anísio Teixeira, Fernando de Azevedo, Júlio de Mesquita Filho, Alvaro Vieira Pinto, Florestan Fernandes e Henrique Cláudio de Lima Vaz, bem como de decisões legislativas na gestão de Francisco Campos e de Gustavo Capanema, no Ministério da Educação e Saúde Pública, e de iniciativas da União Nacional dos Estudantes, entre outros. A partir do final dos anos 1960, e sobretudo dos anos 1990, a universidade tem se afastado da busca de seu ser e manifestado pouco interesse em perguntar por sua natureza. Desde então tem caminhado, a passos largos, no sentido de desenvolver conhecimento por encomenda, saberes práticos, atividades que respondem a objetivos imediatos do Estado, das empresas e de grupos. São deixadas em plano secundário e

inferior as atividades de ensino e de pesquisa que, nas várias esferas do saber e da expressão humana, não visam o prático, o utilitário, a solução de problemas específicos, sobretudo as humanidades, ou seja, a filosofia, as letras, as artes e tudo o que se refere ao sentido da existência humana e de suas criações, no plano dos indivíduos, da sociedade e da humanidade (COÊLHO, 2006, p. 44).

Considerando a relação entre o campo da educação superior e o mundo globalizado, entende-se que as reflexões de Dias Sobrinho (2005, p. 33) sobre esse contexto também são relevantes para esta pesquisa, tendo em vista que o autor ressalta que os dilemas da educação superior no mundo globalizado estão “[...] estreitamente relacionadas com processos de transformações políticas, econômicas e sociais mais amplos, cujos efeitos nem sempre podem ser imediatamente compreendidos com clareza” (DIAS SOBRINHO, 2005, p. 33). Para ele, esse cenário é composto de contradições, e é nesse espaço que se situa um grande dilema: a educação como direito social e bem público, ou a educação como negócio e mercadoria.

Na próxima seção, a análise recairá sobre a relação entre a educação superior e o contexto político-social, no cenário da globalização, do neoliberalismo e das políticas públicas educacionais, compreendendo também a história da educação superior e as concepções desse campo.

2.1.1 Globalização, neoliberalismo e educação superior

A globalização, de acordo com Dourado (2020, p. 12), “apresenta-se marcada por paradoxos e contradições que retratam o caráter difuso e articulado desta nova fase da acumulação capitalista” (DOURADO, 2020, p. 12). O autor esclarece que essa dinâmica social, apresenta-se também fortemente influenciada pela dominação econômica em um contexto mundial, que fortalece o desenvolvimento de novas estruturas de dominação e, ao alterar as formas das relações humanas, proporciona, contraditoriamente, segundo Ianni (2004, *apud* DOURADO, 2020, p. 12), a emergência de “[...] grupos sociais, classes sociais, estruturas de poder, acomodações, tensões e lutas em escala mundial” (IANNI, 2004, *apud* DOURADO, 2020, p. 12). Assim, nesse contexto, Dourado (2020, p. 12), pondera que

Tal processo não é resultante, em si mesmo, do avanço tecnológico, e sim das novas formas de acomodação histórica do modo de produção capitalista, que alteram a sociabilidade e, conseqüentemente, a relação entre as forças sociais, as quais, sob a hegemonia do ethos privado, sofrem a influência das tecnologias eletrônicas, informáticas e cibernéticas (DOURADO, 2020, p. 12).

De acordo com Ortiz (2009, p. 248),

[...]. A globalização pode ser caracterizada como um processo social que define uma nova situação. Ele vem marcado por um conjunto de condições e contradições. Um processo não é nunca homogêneo, tampouco harmonioso, isento de conflitos, nele se inserem interesses e instituições. Um dos inconvenientes da perspectiva sistêmica é que ela prescinde dos agentes sociais. Ela reedita as limitações de diversas propostas objetivistas (estruturalismo ou sociologia durkheimiana) nas quais o conjunto, a estrutura, determina a história dos homens. Do ponto de vista de um world-system, a ação dos indivíduos e das instituições encontra-se predeterminada pela lógica do sistema. Tudo é previsível, eles não possuem nenhuma autonomia. Uma outra forma de pensar é dizermos que a globalização é produzida e reproduzida segundo linhas de força. Conhecê-las é desvendar os seus traços hegemônicos (ORTIZ, 2009, p. 248).

Por seu turno, Dias Sobrinho (2018) destaca que a globalização é, sobretudo, a ampla hegemonia da economia sustentada e agilizada pela onipresença midiática e pela ideologia do lucro ilimitado. Essa economia está se tornando cada vez mais intensa e extensamente ultraliberal. Conforme o autor, a economia ultraliberal impediu a realização plena e completa da globalização ao entronizar o empreendedor, o consumidor, o indivíduo competitivo e autorreferente, em lugar do cidadão, do sujeito social responsável pela produção da própria vida e pela construção solidária da sociedade. Para ele, faltou a globalização da moral, da justiça social e dos projetos de construção civilizacional.

Para assegurar mais robustamente sua hegemonia, a chamada globalização tratou de promover o empoderamento de organismos políticos, culturais e econômicos de abrangência mundial e mormente alinhados com os interesses dos países e das grandes empresas mais proeminentes: Banco Mundial, Fundo Monetário Internacional (FMI), Organização Mundial de Comércio (OMC), Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), dentre outros. Esses organismos, conforme Dias Sobrinho (2018), exercem fortes influências sobre a educação, especialmente a dos países pobres e emergentes.

A globalização e a política neoliberal, de acordo com Dalberio (2009), influenciam de forma significativa os sistemas educacionais, e é exatamente por isso que a educação está mudando, ou seja, especialmente para dar respostas às novas circunstâncias criadas por elas. Para a autora, “[...] na implementação de políticas neoliberais, o Estado omitiu-se de sua responsabilidade de administrar os recursos públicos para promover a justiça social, a qual está sendo substituída por uma fé cega no mercado” (DALBERIO, 2009, p 44).

No setor educacional, ainda conforme Dalberio (2009, p 44 - 45),

[...] o neoliberalismo apresenta posicionamentos ambíguos e contraditórios: de um lado, está a tendência ao social-liberalismo, denominado novo liberalismo, que enfatiza a escola pública, gratuita, universal e obrigatória, e, portanto, democrática e popular, voltada para a garantia da cidadania; de outro lado, encontra-se o

neoliberalismo de mercado, que julga o Estado falido e incompetente para gerir a educação, concedendo maior importância ao ensino privado, na busca por eficiência e qualidade de ensino (DALBERIO, 2009, p 44 - 45).

Sobre a acusação de que o Estado seria incompetente na gestão dos recursos públicos que poderiam garantir uma escola de qualidade, Dalberio (2009, p. 45) ressalta que, em um contexto mais amplo,

[...] os governos latino-americanos não gastam “mal” em educação, gastam pouco e cada vez menos, porque, diferentemente do que expressam em seus discursos, não tomam e não veem a educação como prioridade. No cotidiano das escolas públicas, além da desvalorização dos seus profissionais, explicitada nos baixos salários, as condições de trabalho, relacionadas à infraestrutura e aos recursos didático-pedagógicos, comumente são precários e ineficientes. Conseqüentemente, a ideologia neoliberal, com relação à educação pública, apresenta um discurso diferente do que se apresenta na prática (DALBERIO, 2009, p. 45).

No tocante à realidade brasileira, Sguissardi (2015, p. 871) destaca o dilema da educação superior ante a democratização ou a massificação mercantil, e ressalta que o processo de expansão educacional em curso vem ocorrendo “no contexto do ajuste neoliberal e da assim chamada mundialização do capital, com forte predominância financeira”. Sguissardi (2015, p. 871) ressalta ainda que “a mundialização do capital, na esteira da crise do Estado do Bem-Estar Social e do ajuste neoliberal” que se disseminou em meados da década de 1970 por países da Europa e nos Estados Unidos e Japão, também atingiu a América Latina, sobretudo o Chile e o México, e chegou ao Brasil a partir do final dos anos 1980 e início da década de 1990, durante o governo do então presidente Fernando Collor (1990-1991).

A respeito da financeirização da educação, afirma Bastos (2013, p. 1-2):

Pode-se conceituar a financeirização como o modo atual de funcionamento do capitalismo global, originado na década de 1980, contemporâneo da mundialização financeira. Esse modo é marcado pela importância da lógica da especulação, ou seja, por decisões de compra (venda) de ativos comandadas pela expectativa de revenda (recompra) com lucros em mercados secundários de ações, imóveis, moedas, créditos, commodities e vários outros ativos. A financeirização é sistêmica e de escopo mundial, vale dizer, impacta as relações econômicas internacionais e as torna crescentes transnacionais, atravessadas por fluxos de capital transfronteiriços capazes de influenciar o comportamento de economias nacionais. Isso não quer dizer que todos os países integrados à economia mundial capitalista experimentam o mesmo grau de aprofundamento da financeirização, mas bancos, empresas, grandes investidores e famílias (por meio de investidores institucionais) tendem a ser atraídos pelos ganhos esperados pelas atividades especulativas que influenciam a própria estrutura de setores econômicos e dos mercados de câmbio, commodities e de trabalho. Os Estados passaram a depender mais das receitas tributárias geradas pelos movimentos de expansão financeira, porém experimentam desequilíbrios fiscais severos depois das crises financeiras verificadas regularmente desde a década de 1980 (BASTOS, 2013, p. 1-2).

De acordo com Sguissardi (2015, p. 868) o estudo diagnóstico “Política de expansão e de acesso à educação superior no Brasil, de 2002 a 2012” (SGUISSARDI, 2015, p. 868), realizado por uma Comissão do Conselho Nacional de Educação (CNE) que se ocupa da temática, explicitou, segundo Sguissardi (2014, *apud* SGUISSARDI, 2015, p. 868), como estavam “sendo anuladas as fronteiras entre o público e o privado/mercantil no âmbito de uma economia ultraliberal com predominância financeira e de um Estado semiprivado” (SGUISSARDI, 2014, *apud* SGUISSARDI, 2015, p. 868). Conforme o autor, com o documento promovia-se uma expansão da educação superior (ES), que se mantinha “como de elite e de alta qualificação para poucos, enquanto adquiria traços de “sistema” de massas e de baixa qualificação para muitos” (SGUISSARD, 2015, p. 869).

Nesse contexto, de acordo com Sguissard (2015, p. 869),

[...] a interpretação dos dados e análise referentes ao estatuto jurídico das instituições e respectivas matrículas; à frequência no turno noturno e à EaD; à concentração dos cursos e matrículas por área de conhecimento; e à presença de fundos de investimento (*private equity*) nacionais e transnacionais que se associam às grandes empresas do setor educacional etc. autorizam, a formulação da hipótese de que a educação superior no Brasil vive um intenso processo de transformação de um direito, ou “serviço público”, em “serviço comercial”, ou mercadoria (SGUISSARD, 2015, p. 869).

Sguissardi (2015, p. 870) destaca, no entanto, que “[...] o estudo diagnóstico feito para o CNE revelou o “pioneirismo” e a “dianteira” do país na constituição de empresas educacionais que abriram seu capital e fizeram “oferta pública inicial” (IPO)” (SGUISSARD, 2015, p. 870), isto é, lançaram ações no mercado de capital. Para isso, contaram com o apoio de “fundos nacionais e transnacionais de *private equity*, que comandavam, em geral, o processo de preparo dessas empresas para a abertura de seus capitais e da IPO na Bolsa de Valores de São Paulo (Bovespa)” (SGUISSARD, 2015, p. 870). Mas Sguissardi (2015, p. 870) complementa que até o ano de 2014, em que foi criado o Fundo de Financiamento ao Estudante do Ensino Superior (Fies), “[...] o setor educacional do mercado de ações foi o mais lucrativo entre os 15 ou 16 setores da economia cujas ações eram negociadas na Bovespa” (SGUISSARD, 2015, p. 870).

Ainda de acordo com Sguissard (2015, p. 870),

[...] a abertura do mercado para as IES privadas em 1997 – com os Decretos n.º 2.207 e n.º 2.306 – e o IPO das empresas educacionais a fazê-lo – Kroton, Estácio, Anhanguera e Sistema Educacional Brasileiro (SEB) composto pelo Colégio Osvaldo Cruz, Dom Bosco e Pueri Domus –, também em 2007, constituiu-se muito provavelmente no principal fator da acelerada expansão das IES comunitárias ou confessionais e respectivas matrículas e, ao mesmo tempo, da desaparecimento, nos últimos 10 a 15 anos, de 2/3 delas (SGUISSARD, 2015, p. 870).

Em 2007, segundo Sguissardi (2015, 871-872), “entre as 15 maiores empresas educacionais do país, nove possuíam um fundo ou banco de investimentos na sua estrutura de gestão e governança, ou seja, 60% do total” (SGUISSARDI, 2015, 871-872). Assim, entre os cinco maiores grupos – “Estácio, Unip, Anhanguera, Kroton e Laureate – somente a Unip” não tinha um setor financeiro em seu organograma (SGUISSARDI, 2015, p. 871-872).

Sguissardi (2015, p. 872), complementa que a

entrada do setor financeiro na educação superior do Brasil ocorreu com a associação da Kroton (então Pitágoras) com o Grupo Apollo International em 2001, seguida pela compra da Universidade Anhembi-Morumbi pela Laureate em 2006, e, especialmente, pela abertura do capital das empresas Anhanguera, Kroton, Estácio e SEB em 2007 (SGUISSARDI, 2015, p. 872).

Leher (2019, p. 170) afirma que a “Lei n.º 12.202/2010 atribuiu ao Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) o papel de agente operador do Fies” (LEHER, 2019, p. 170), que até então era gerido pela Caixa Econômica Federal. Além disso, o autor complementa, reduziu a “taxa de juros a 3,4% ao ano entre 2010-2015 (em 2015, no contexto de crise, a taxa de juros foi alterada para 6,5% a.a.) e ampliou o rol dos beneficiários, aumentando a renda de corte elegível para ingresso no programa” (LEHER, 2019, p. 170).

O Fies, conforme ressalta Leher (2019, p. 171), “além de subsidiar a financeirização, está, ele mesmo, nela inserido (capital fictício)” (LEHER, 2019, p. 171). O autor detalha que

[...] o agente operador (FNDE) repassava às instituições de ensino superior títulos (CFT-E) correspondentes às matrículas vendidas ao Fies e que inicialmente deveriam ser utilizados pelas mantenedoras no pagamento de débitos de caráter previdenciário ou de tributos federais. O FNDE, por sua vez, repassava à Secretaria do Tesouro Nacional (STN) recursos financeiros equivalentes ao valor dos títulos emitidos. Como as instituições privadas lograram fortes isenções tributárias por meio do Programa Universidade Para Todos (ProUni), “sobravam” muitos títulos que igualmente eram recomprados pelo FNDE (LEHER, 2019, p. 171).

Nesse contexto, Leher (2019, p. 169 - 170), complementa que

[...] o setor privado de ensino superior registrou em 2015 uma receita líquida de R\$ 49,3 bilhões. Desse total, 36% eram provenientes dos 12 maiores grupos educacionais, responsáveis por 44% das matrículas: Kroton (16,3%), Estácio (7,2%), Unip (6,6%), Laureate (3,8%), Uninove (2,3%), Ser Educacional (2,1%), Cruzeiro do Sul (1,3%), Anima (1,2%), Unicesumar (0,95), Ilumno (0,8%), DeVry (0,7%) e Grupo Tiradentes (0,7%). Em 2016, conforme dados da Hoper Consultoria Educacional, foram verificadas algumas alterações no ranking das matrículas: Kroton (14,4%), Estácio (7,2%), Unip (6,6%), Laureate (4,1%), Ser Educacional (2,3%) Cruzeiro do Sul (1,7%), Anima (1,4%), DeVry (1,2%) e Unicesumar (1,1%) (LEHER, 2019, p. 169 - 170).

Diante do exposto, nota-se que a “lucratividade das corporações educacionais estava estreitamente relacionada com os repasses de recursos do fundo público para os grupos econômicos” (LEHER, 2019, p. 172). Portanto, “foi o Estado, por meio do Fies, que impulsionou a mercantilização da educação superior brasileira a partir, sobretudo, do chamado “Novo Fies” em 2010” (LEHER, 2019, p. 172-173). Leher (2019, p. 172) afirma que “com a expectativa de queda desses repasses, a Kroton estimou que em 2020 teria apenas 5% de sua base total de estudantes com Fies, contra cerca de 40% que registrou em 2014” (LEHER, 2019, p. 172). Esses dados, conforme o autor, demonstram que a financeirização da educação gera a monopolização da oferta de educação superior.

Na seção seguinte, tratar-se-á da história da educação superior, cuja trajetória é marcada por constantes transformações, que requerem uma reflexão crítica sobre as práticas educativas, bem como sobre os elementos constituintes e inerentes às concepções desse campo.

2.1.2 História da educação superior e concepção desse campo

A compreensão da história da educação superior, bem como das concepções desse campo, é preponderante para a análise do objeto deste estudo. Assim, considera-se que é a partir dessa concepção histórica e socialmente contextualizada que será possível identificar o “lugar” da gestão da educação superior a distância.

Sousa (2021, p. 43) esclarece que, na perspectiva teórica de análise da história da educação superior, a noção de campo é tomada na perspectiva teórica de Bourdieu (1983), que o considera como o elemento responsável pela estruturação das relações sociais. Em sua essência, o campo caracteriza-se por possuir uma hierarquia interna e espaços estruturados de posições, nos quais há objetos de disputas e interesses específicos que mobilizam agentes e/ou grupos de agentes para as lutas que nele se estabelecem. “Compreender a gênese social de um campo é aprender aquilo que faz a necessidade específica da crença que o sustenta, do jogo de linguagem que nele se joga, das coisas materiais e simbólicas em jogo que nele se geram” (BOURDIEU, 1983, *apud* SOUSA, 2021, p. 69).

Nesse contexto, Sousa (2021) ressalta que campo é o espaço social dotado de estrutura própria, de relativa autonomia em relação a outros campos sociais e cujos objetivos específicos garantem uma lógica particular ao seu funcionamento. À medida que se constituem como espaços de relações em movimento, os campos apresentam aos seus agentes a possibilidade de

travarem uma luta, por meio da qual constroem processos, visando à disputa pelo poder em seu interior. Sua estrutura “[...] é um estado de relação de força entre os agentes ou as instituições engajadas na luta” (BOURDIEU, 1983, *apud* SOUSA, 2021, p. 90).

Compreende-se, assim, que a história da educação superior é marcada por constantes transformações que suscitam uma reflexão crítica sobre as práticas educativas e a realidade social mais ampla na qual se materializam, conforme pontua Sousa (2021). Para Franco e Morosini (2017), compreender essa abordagem implica ter o foco nos contextos das distintas sociedades nas quais a educação superior se constrói, nas ideias pedagógicas a ela subjacentes, bem como na diversidade de propostas e de arquiteturas acadêmicas que criam as condições históricas para sua concretude.

A história da educação superior, conforme Sousa (2021), pode ser compreendida a partir de três grandes dimensões que a constituem: (i) as políticas educacionais, que traduzem a dinâmica entre Estado, educação, cultura e sociedade; (ii) a construção de modelos pedagógicos que, em conexão com o pensamento dos diferentes grupos sociais, correspondem à atuação da IES, em diferentes momentos históricos; (iii) a subjetividade dos indivíduos em face dos modelos citados.

Sobre a concepção de universidade, em uma perspectiva mais ampla, Sousa (2021) afirma que a ideia de estudos superiores pode ser encontrada na Antiguidade Clássica, estando associada, por exemplo, à Academia de Platão (428-348 a.C.) e ao Liceu de Aristóteles (384–322 a.C.). “Os Akademon [Academia] na era de Platão e Aristóteles foram um centro de diálogo e discussão para entender a humanidade e seu lugar na sociedade” (ALTBACH; SALMI, 2011 *apud* SOUSA, 2021, p. 64). Formada por Platão como uma escola de filosofia nos arredores de Atenas, por volta do ano 387 a.C., a Academia constituiu um primeiro espaço de discussão abrangente sobre a condição reflexiva humana. Uma análise mais apurada mostra que, “[...] como fruto das escolas filosóficas e retóricas, já eram estabelecidos parâmetros de grande significado para aquilo que, ao longo da história, veio se configurando como educação superior” (ROSSATO, 2005 *apud* SOUSA, 2021).

Sousa (2021) esclarece também que, dada a sua natureza e o caráter da elevada proatividade que possui, a universidade é concebida como uma instituição dotada da possibilidade de autotransformar-se, mediante o desenvolvimento de capacidades diversas orientadas para a mudança. O autor pondera que, desenvolvendo-se de maneira associada a padrões culturais profundamente distintos, os quais ganham concretude em diferentes épocas e regiões do mundo, essa instituição tem marcada presença na sociedade por meio de processos de grande complexidade.

O percurso histórico da universidade mostra, ainda de acordo com Sousa (2021), que sua missão primeira é concentrar esforços visando à produção de conhecimentos nos mais variados campos da vida humana, cultural, econômico, social, político etc., apresentando alternativas para preservá-los. Todavia, Belloni (1992 *apud* SOUSA, 2021, p. 71) ressalta que, apesar de existir por quase nove séculos e meio “[...] e em países profundamente distintos entre si, não há um conceito único e universalmente válido de universidade, nem suas funções são as mesmas em tempo e espaços diferentes” (BELLONI, 1992 *apud* SOUSA, 2021, p. 71).

Nesse sentido, Sousa (2021, p. 66) ressalta que

[...] a universidade tem sido apontada como a instituição que tem cumprido um papel social, que permite reconhecê-la como um centro de intensa e verdadeira atividade intelectual. Como instituição que assume o compromisso de contribuir para assegurar os direitos dos cidadãos, a universidade acaba responsabilizando-se, também, por outro processo de dimensões bem mais abrangentes – ajudar na construção de uma sociedade democrática, em suas mais variadas instâncias (SOUSA, 2021, p. 66).

Sobre a origem da universidade, Trindade (2000a *apud* Sousa, 2021, p. 67) destaca que a história da instituição, do ponto de vista cronológico, estrutura-se em quatro períodos a saber:

a) do século XII até o Renascimento, quando surgiram as condições propícias para a sua invenção no contexto medieval, tendo como referência o pioneirismo das instituições criadas em Bolonha e Paris, bem como sua implantação na Europa, sob a égide da Igreja; b) no século XV, durante o movimento renascentista, que foi fortemente influenciado pelas transformações comerciais do capitalismo, do humanismo literário/artístico, bem como pela Reforma e Contrarreforma; c) a partir do século XVII, marcado por grandes descobertas científicas em diversos campos do conhecimento e pelo Iluminismo do século XVIII, que apresenta elementos vitais para o começo da institucionalização da ciência; d) no século XIX, desdobrando-se nos tempos atuais, época que permite a implantação da universidade estatal moderna (TRINDADE, 2000a *apud* SOUSA, 2021, p. 67).

Para Sousa (2021), o exame desses períodos de que fala Trindade (2000a) contribuiu para o reconhecimento da importância da universidade na história da humanidade, do seu elevado nível de resistência, embora tenha mudado, ao longo do tempo. Mostra também, ao assumir papel central na sociedade dos vários períodos citados, que a instituição “[...] não tem correspondido a um modelo único e tem se ajustado, ao longo do tempo, à realidade contextual” (BELLONI, 1992 *apud* SOUSA, 2021, p. 71). Entretanto, devido às especificidades históricas que envolvem a origem das primeiras universidades, há consenso entre os estudiosos em apontar a de Bolonha como a primeira instituição desse tipo que teria sido criada. Conforme Rossato (2005, p. 21-22), essa precedência sobre as demais foi reconhecida “[...] por ocasião

da comemoração dos seus novecentos anos de fundação em 1988, na Magna Carta das Universidades Europeias, o fato foi reconhecido” (ROSSATO, 2005, p. 21-22).

Nesse contexto, consideram-se também as discussões referentes à universidade na América Latina nas primeiras décadas do século XX, destacando a importante contribuição do Manifesto de Córdoba, de 1918. Segundo Sousa (2021), dada a importância do seu ideário político-pedagógico, a chamada Reforma de Córdoba é reconhecida como um marco histórico das universidades latino-americanas, dentre outras razões, por sua defesa de um modelo institucional capaz de imprimir identidade à educação superior da região. Criada em 1613 em Córdoba, capital da província argentina de mesmo nome, a Universidade ensinou, durante muito tempo, teologia e escolástica, formando em seus dois primeiros séculos de atuação um expressivo número de doutores e teólogos, mostrando-se, porém, resistente às mudanças sociais.

O documento de Córdoba possui um significado de extrema relevância para a construção de um modelo de universidade sintonizado com um projeto mais democrático de sociedade. O alcance de sua proposta diz respeito não somente à Argentina, mas também à América Latina e ao mundo como um todo, sobretudo, por fundamentar-se em um ideário de universidade ainda bastante atual. Concretamente, a reforma universitária proposta pela Universidade de Córdoba à época, “[...] constituiu-se na maior escola ideológica para os setores avançados da pequena burguesia, no espaço de onde se recrutam de modo frequente as contra-elites que frequentaram as oligarquias” (WANDERLEY, 2003, p. 26, *apud* SOUSA, 2021).

Entre os países da América, o Brasil foi o último a criar uma universidade, o que ocorreu somente na década de 1920, determinado por forças ideológicas, culturais, econômicas e políticas (SOUSA, 2021). De acordo com Chagas (1967), é possível distinguir três grandes períodos na luta pela implantação da universidade no território brasileiro: 1) dos primórdios da colonização até 1759, quando ocorre a expulsão dos jesuítas do país; 2) do Império à década de 1920, quando, respaldado pela Reforma Carlos Maximiliano (Lei n.º 2.924, de 5 de janeiro de 1915), o governo reúne as três faculdades existentes no Rio de Janeiro em uma única instituição, que pretendia assumir a vocação de uma universidade, instituída pelo Decreto n.º 14.343, de 7 de setembro de 1920; 3) da implantação da Universidade de São Paulo (1934) aos tempos atuais, período caracterizado pela criação e consolidação das universidades no cenário brasileiro e sua convivência com um conjunto diversificado de instituições não universitárias que ofertam educação superior.

Os primeiros cursos superiores no país foram concebidos e desenvolvidos na perspectiva do modelo universitário francês/napoleônico e ofertados em um período marcado pelo caráter

desarticulado e profissionalizante dos estabelecimentos. Cunha (2005, p. 70) destaca que os cursos superiores de então formavam

[...] prestadores de serviços às classes dominantes locais, sem a intermediação do aparelho de Estado, atuando como profissionais liberais. É o caso dos médicos e cirurgiões, de arquitetos e de professores de filosofia, retórica, história, matemática e outras áreas do saber. Dentre esses prestadores de serviços estavam aqueles que se especializavam na produção de bens simbólicos próprios do consumo das classes dominantes, como os pintores, desenhistas, escultores e gravadores formados pela Academia de Artes (CUNHA, 2005, p. 70).

Como bem destacou Sousa (2021), para a análise do desenvolvimento histórico da educação superior do século XX até a primeira década do século XXI é preciso considerar esse período em uma dupla perspectiva. Em uma delas, de caráter mais amplo, o autor destaca o papel central assumido pela universidade na sociedade, considerando os contextos históricos nos quais a instituição mostrou-se hegemônica no plano mundial. Em outra, mais específica, situa a trajetória histórica do sistema brasileiro de educação superior, marcado pela heterogeneidade das instituições que o compõem.

Se até o início do século XX, não havia sido criada nenhuma universidade no Brasil, na América Latina já haviam sido instaladas dezenove dessas instituições. Assim, conforme pondera Cunha (1988 *apud* SOUSA, 2021), persistia teimosamente o modelo herdado do século XIX, estruturado nas bases da proposta francesa de universidade, que condicionava o funcionamento de suas IES. Associava-se a isso o fato de haver ocorrido, na Primeira República (1889-1930), a expansão das escolas superiores livres não dependentes do Estado. Todavia, ressalta o autor, a facilidade de ingresso em cursos superiores acabou contribuindo para a desvalorização do peso dos diplomas de graduação.

Também de acordo com Cunha (1988, *apud* SOUSA, 2021), ainda que existam controvérsias históricas em relação à criação da primeira instituição universitária no país, a Universidade do Rio de Janeiro pode ser apontada como o primeiro estabelecimento dessa natureza instalado no território brasileiro, em 1920. Na visão de Fávero (2000, p. 9 *apud* SOUSA, 2021), a razão para a criação dessa IES está associada ao “[...] desafio inadiável de que o Governo Federal assumisse seu projeto universitário ante o aparecimento de propostas de instituições universitárias livres, em nível estadual” (FÁVERO, 2000, p. 9 *apud* SOUSA, 2021). A literatura especializada mostra que o contexto de criação da referida universidade é envolto em polêmicas e debates promovidos por diferentes grupos, motivados por interesses distintos. A crítica mais recorrente é que a aglutinação das faculdades que a constituíram – Escolas Politécnicas, de Medicina e de Direito – correspondeu mais à institucionalização da

universidade brasileira por via legal, do que para lhe assegurar, efetivamente, uma estrutura universitária.

Na década de 1930, dentre as instituições de educação superior criadas no Brasil destacam-se a Universidade de São Paulo (USP), em 1934; a Universidade de Porto Alegre (UPA), instituída em 1934 e renomeada como Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS) em 1947; a Universidade do Distrito Federal (UDF), em 1935; e a Universidade do Rio de Janeiro, reestruturada como Universidade do Brasil, em 1937. Sousa (2021) ressalta que, no contexto de autoritarismo do Estado Novo, a UDF desapareceu, e a USP recuou em seu projeto original. Mais tarde, em 1961, também em uma direção inovadora, surgiu a Universidade de Brasília (UnB) como projeto que se antecipou à Reforma Universitária de 1968. Assim, diante da crise generalizada que acometia a educação superior brasileira no final da década de 1960, é instituída a Reforma Universitária de 1968, por meio da Lei nº 5.540 (BRASIL, 1968).

Nesse período, Sousa (2021) esclarece que ao mesmo tempo que a educação superior era vista como uma mola propulsora para o desenvolvimento econômico, também era considerada uma ameaça para o governo militar. Após muitos descontentamentos de estudantes e professores, o governo sentiu-se pressionado a elaborar uma nova política para a educação superior, traduzida na referida reforma. Segundo o autor, considerando a configuração do campo da educação superior brasileira por ocasião da Reforma Universitária de 1968, é importante destacar as brechas deixadas pela Constituição de 1967 em relação ao apoio estatal à iniciativa privada nesse nível educacional. Pela primeira vez na história da educação nacional, destaca Sousa (2021), uma Constituição disponibilizou ajuda e financiamento dos poderes públicos ao segmento privado, destacando-se a modalidade de bolsas de estudo.

O dispositivo legal que instituiu a reforma universitária, a Lei n.º 5.540/1968, apresentou um conjunto de normas que configuraram as universidades e as demais IES no Brasil, além das referências básicas para sua estruturação. Ao estabelecer a departamentalização, a matrícula por disciplinas e o regime de créditos, acabou generalizando a oferta de cursos parcelados. Na prática, medidas como essas alcançaram o significado político de contribuir para a desmobilização dos estudantes. Além disso, para Saviani (1999, p. 83-83), tais medidas contribuíram para “[...] eliminar artificialmente a figura dos excedentes, as pressões organizadas por mais vagas globalmente oferecidas pela universidade, como também as reivindicações pela ampliação das vagas nas carreiras especificamente mais procuradas” (SAVIANI, 1999, p. 83-83).

Outro reflexo direto da Reforma Universitária de 1968 foi que uma parte expressiva dos estabelecimentos privados e isolados de educação superior surgiu sem controle satisfatório da qualidade. Continuando a se expandir em níveis expressivos ao longo da década de 1970, o setor privado já respondia, no final dela, por 63,0% do total de matrículas na educação superior do país (SAMPAIO, 2000). Ainda na década de 1970, o campo da educação superior passou por novas tensões decorrentes do processo de disputa instalado em seu interior. Sousa (2021) pondera que o setor privado passou a investir na criação de mecanismos diversos para atrair estudantes, por exemplo, a concepção de novas carreiras, a oferta de cursos no período noturno ou de cursos de baixo custo. Dentre outras razões para a adoção dessas estratégias, o autor destaca as mudanças econômicas ocorridas no final dessa década, que geraram grave quadro inflacionário e o envolvimento do próprio governo na discussão do que seria qualidade de ensino aplicada à educação superior.

Em decorrência da política educacional adotada no período de 1960 a 1980, as matrículas na educação superior brasileira como um todo cresceram em proporções bastante acentuadas (480,3%), percentual que praticamente dobrou na rede privada, chegando a 843,7%, no período (SOUSA, 2006). No contexto dos desdobramentos da reforma em questão, o campo da educação superior brasileira se dispôs, ainda nos anos 1980, ao surgimento de um “novo” ensino superior privado que, de acordo com Martins (2000), revelaria uma característica de forte tendência de empreendimento comandado pela lógica da acumulação do capital. Para o autor, alterando consideravelmente o panorama do campo, antes formado basicamente pelas IES públicas e confessionais, a nova tendência constituiu-se em antítese da real democratização da educação superior no Brasil.

Sousa (2021) ressalta, entretanto, que a expansão do setor privado na educação superior brasileira manifestou-se de maneira intensa nas duas décadas posteriores à Reforma Universitária de 1968. Todavia, ressalta que essa tendência recrudescer na década de 1990, de forma articulada a outro fenômeno, a privatização da esfera pública, a partir da conexão de diversos fatores. O peso assumido pelas políticas definidas para a educação superior levou o governo Fernando Henrique Cardoso (FHC), em seus dois mandatos (1995-1998 e 1999-2002), a encará-la como elemento estratégico para o desenvolvimento nacional. Contudo, nos dois mandatos do governo FHC, a educação superior no país foi influenciada, de forma significativa, “[...] pelo ideário neoliberal, à medida que passou a conviver com a lógica do mercado, para a qual a ciência e a função social desse nível educacional foram encaradas, sob diferentes ângulos, como fatores de produção” (SOUSA, 2021, p. 137).

Nesse contexto, a própria existência da universidade em si mesma passou a ser questionada – como fator da sua legitimação social – em um cenário mais amplo, visto que foi significativamente influenciada por argumentos de natureza econômica. Uma nova concepção de modernização, diferente daquela propalada quando da criação da UnB, passava, então, a ser fortemente difundida. Chauí (2001, p. 166) sustenta que o referencial defendido era o de “[...] criar a ‘universidade de serviços’, baseada na docência e pesquisa de resultados”.

Dourado (2002, p. 245) afirma que as “políticas governamentais, ao segmentarem a educação superior mediante o estímulo à expansão das matrículas e à diversificação institucional” (DOURADO, 2002, p. 245), condicionaram a área educacional ao serviço e muitas vezes “unidimensionaram” a educação superior à sua função somente de ensino. Sobre as mudanças de sua identidade e a função social da universidade, o autor pondera que a instituição

[...] passa a ser alocada no setor de prestação de serviços e, ao mesmo tempo, que passa a ser entendida, não mais como instituição historicamente autônoma em relação o Estado e ao mercado, mas, agora, como organização social, heterônoma, resultando em novas formas de adequação ao mercado, constituindo-se, segundo Chauí (1999, p. 220), em universidade operacional “voltada para si mesma enquanto estrutura de gestão e de arbitragem de contratos. Em outras palavras, a universidade está virada para dentro de si mesma, mas, como veremos, isso não significa um retorno a si e sim, antes, uma perda de si mesma”. Ainda, segundo Chauí (1999, p. 222), “Essa universidade não forma e não cria pensamento, despoja a linguagem de sentido, densidade e mistério, destrói a curiosidade e a admiração que levam à descoberta do novo, anula toda pretensão de transformação histórica como ação consciente dos seres humanos em condições materiais determinadas” (DOURADO, 2002, p. 245).

Sousa (2021) ressalta, no entanto, que a política definida pelo governo Luís Inácio Lula da Silva – que também compreendeu dois mandatos (2003-2006 e 2007-2010) – para a educação superior revelou rupturas, mas também continuidades com aquelas definidas para o setor na década anterior. Posteriormente, o governo Luís Inácio Lula da Silva, procurava demonstrar que a crise já estava atingindo também as IES privadas, que viveram um novo surto de expansão acelerada a partir da segunda metade da década de 1990.

É importante destacar ainda que, em um cenário de grande expansão da educação superior pública e de diversificação institucional, houve em 2010 também um estímulo à expansão do setor privado. Tal fato contribuiu para a intensificação da mercantilização da educação superior e do aumento da concorrência em seu interior, fazendo com que determinado número de instituições de menor porte tenha ficado inviável economicamente (SOUSA, 2021).

Como bem destaca Sousa (2021), cada uma dessas universidades, bem como as demais IES que compunham a educação superior no país, possuía uma história marcada pelas condições

concretas que levaram à sua criação e inserção nesse campo. Segundo o autor, com uma diversidade institucional como essa, o campo da educação superior brasileira demanda análises que busquem compreendê-lo, ao mesmo tempo, em sua abrangência e especificidades. Assim, nesse cenário de grande diversidade institucional, o autor pondera que ganha destaque a relação público-privado, considerando que, historicamente no país, ela tem sido um elemento balizador da constituição e da dinâmica do campo da educação superior.

Diante do exposto, compreende-se que a abordagem histórica da educação superior considera, como bem pontua Sousa (2021), os contextos políticos, econômicos, sociais e culturais que marcam, em maior ou menor grau, os modelos formativos propostos para cada configuração social.

2.1.3 Políticas públicas para a educação superior e a distância no Brasil

Nesta seção, apresenta-se a análise das políticas públicas para a educação superior e a distância no Brasil, por meio de alguns de seus aspectos históricos, legais e contextuais. Nesta análise, concorda-se com Dourado (2020, p. 19) quando pontua que uma reflexão sobre as “políticas e a gestão da educação no Brasil implica ir além da descrição dos seus processos de concepção e/ou de execução, importando compreendê-las no contexto das relações sociais em que se forjam as condições para a sua proposição e materialidade” (DOURADO, 2020, p. 19). O autor ressalta que para uma melhor compreensão do atual sistema educacional brasileiro, em especial da educação superior, é “fundamental situar as políticas direcionadas à educação, sobretudo, por meio da análise de sua relação com o Plano Nacional de Educação (PNE), sua materialização ou secundarização” (DOURADO, 2020, p. 20).

Corroborando com o que também afirmam Azevedo e Catani (2020), para uma análise das políticas públicas da educação superior deve-se considerar que os diversos sistemas desse nível de ensino no Brasil, que incluem as universidades federais, estaduais, municipais e privadas, constituem um campo social, o campo acadêmico brasileiro. Esse conjunto das universidades, como campo social, “[...] é um espaço estruturado de posições em que os atores sociais travam relações, fazem alianças e lutam entre si” (BOURDIEU, 2004 *apud* AZEVEDO; CATANI, 2020), bem como se relacionam com atores externos que, apesar da autonomia universitária, são capazes de nele interferir.

Azevedo e Catani (2020, p. 35) ressaltam que “desde a década de 1990 vem ocorrendo a chamada Reforma Gerencialista” da educação superior, junto com a Reforma do Estado no Brasil” (AZEVEDO; CATANI, 2020, p. 35). Junta-se a essas reformas a “adoção de uma

política econômica que prioriza o livre jogo do mercado, dominante desde o governo Collor de Mello (eleito em 1989)” (AZEVEDO; CATANI, 2020, p. 35), e que afeta também o campo da educação superior. Para Azevedo e Catani (2020, p. 36), desde aquela década a educação superior passou por quatro gerações de reformas: a primeira delas consistiu “na transformação da universidade institucional em universidade operacional (1990-1998)” (AZEVEDO; CATANI, 2020, p. 36); a segunda, no ajuste organizacional da universidade (1998-2006); a terceira, na internacionalização e transnacionalização da educação superior (2007-2012); e a quarta, no programa Future-se e na universidade de plataforma (2012- atualidade).

Mas Azevedo e Catani (2020, p. 38) ressaltam que, ainda assim, “[...] as universidades brasileiras não foram transformadas em organizações, no sentido jurídico do termo” (AZEVEDO; CATANI, 2020, p. 38). Mesmo com a preservação aparente da autonomia, para Azevedo e Catani (2020, p. 38), elas “[...] vêm incorporando o novo espírito organizacional, atendendo ao chamado dos governos reformistas de plantão, abandonando os traços do que é uma instituição social” (AZEVEDO; CATANI, 2020, p. 38), e incorporando as características da chamada Universidade Operacional” de que fala Chauí (2003).

A seguir, destacam-se alguns aspectos considerados relevantes de cada um dos quatro períodos de reformas aos quais foi submetida a educação superior no Brasil. Sobre o primeiro deles (1990-1998), Azevedo e Catani (2020, p. 38) destacam que, com os então ministros da Educação Carlos Chiarelli (1990-1991) e José Goldemberg (1991-1992), “[...] tentou-se mudar o modelo de universidade brasileira, cujo efetivo marco histórico de transformação parece estar no governo de Fernando Henrique Cardoso – FHC (1995-2002)” (AZEVEDO; CATANI, 2020, p. 38). Mas os autores enfatizam, todavia, que essa política não sofreu significativa solução de continuidade durante os dois mandatos de Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010).

Azevedo e Catani (2020, p. 39) ponderam que as características dessa transformação da educação superior brasileira, “afastaram significativamente as universidades das clássicas marcas da instituição, e aproximou-as dos contornos conceituais próprios de uma organização” (AZEVEDO; CATANI, 2020, p. 39), conforme também pontuam Catani e Oliveira (2002). Isso foi feito mediante o destaque ao “produtivismo acadêmico; à busca de fontes alternativas de financiamento; ao atendimento das demandas do empresariado local/regional/nacional; à incessante tentativa de identificar as necessidades do mercado de trabalho” (AZEVEDO; CATANI, 2020, p. 39), dentre outros.

Importa destacar aqui que, segundo Azevedo e Catani (2020, p. 39), algumas medidas foram efetivadas em uma especial conjuntura de disputa política no Brasil,

[...] a exemplo das eleições presidenciais para a sucessão do ex-presidente José Sarney (1985-1990) e que elegeram Fernando Collor de Mello (1990-1992); do processo de elaboração da Constituição da República, promulgada em 1988; e do debate que então se iniciava em torno da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB – Lei n.º 9.394/1996) (AZEVEDO; CATANI, 2020, p. 39).

Azevedo e Catani (2020, p. 39) complementam que “[...] ao mesmo tempo, a conjuntura política internacional demonstrava que uma nova direita estava em ascensão nos Estados Unidos, com Ronald Reagan (1981-1989), e no Reino Unido, com Margareth Thatcher (1979-1990)” (AZEVEDO; CATANI, 2020, p. 39).

Entende-se que as reflexões acerca desse contexto são de fundamental importância para a análise do presente objeto de estudo. Dourado (2020, p. 25) pontua que “[...] esse período foi marcado por fortes disputas entre os defensores da educação pública e os da educação privada” (DOURADO, 2020, p. 25). Na perspectiva de lutas em prol da democratização da educação, o autor destaca a atuação do Fórum Nacional em Defesa da Educação Pública. Entretanto, no tocante à educação superior, várias questões e proposições foram apresentadas durante o evento, inclusive, sobre a expansão, a interiorização e a educação a distância (EaD). Contudo, Dourado (2020, p. 25) faz a seguinte observação:

[...] a discussão sobre EaD sempre foi tensa e objeto de grandes disputas envolvendo a concepção, o papel das TICs (Tecnologias da Informação e comunicação), dos profissionais da educação, dos técnicos, do material didático, infraestrutura e acessibilidade, entre outras questões. Assim, vários esforços convergiam para a necessidade de se estabelecer uma política nacional para a EaD, ou seja, formular proposições que tivessem uma vinculação com essa questão (DOURADO, 2020, p. 25).

Foi nesse contexto que houve a regulamentação da educação a distância, em decorrência, entre outros, do Art. 80 da LDB, cujo teor, conforme visto no Capítulo 1, é o que se segue: “O Poder Público incentivará o desenvolvimento e a veiculação de programas de ensino a distância, em todos os níveis e modalidades de ensino, e de educação continuada” (BRASIL, 1996, p. 30).

Sobre o segundo período de reformas (1998-2006), Azevedo e Catani (2020, p. 39) sinalizam que as “[...] políticas do governo Lula para a educação superior continham, por um lado, traços de continuidade em relação ao que visava o ministro da Educação do governo FHC, Paulo Renato Souza (1995-2002), e, por outro, apresentavam diferenças” (AZEVEDO; CATANI, 2020, p. 39). De acordo com Azevedo e Catani (2020, p. 39), a

[...] proposta de reforma da educação do governo Lula foi elaborada com base nos princípios do Documento II do MEC e sintetizada na terceira versão do Anteprojeto de Lei de 29 de julho de 2005 e em sua quarta versão, na forma de Projeto de Lei (PL

n.º 7.200, de 12 de junho de 2006), enviada ao Congresso Nacional para análise e deliberação (AZEVEDO; CATANI, 2020, p. 39).

Entretanto, Azevedo e Catani (2020, p. 40) complementam que essa reforma apresentava, entre outros eixos,

[...] a definição de um modelo de financiamento universitário; a regulação da transnacionalização (venda de participação acionária para grupos estrangeiros) de IES privadas (30% do capital); a criação, nas universidades públicas e privadas, de um conselho com a participação da comunidade, dos sindicatos, de docentes e funcionários; e o controle da criação de novas IES, que só receberiam a denominação universidade se possuísem no mínimo doze cursos de graduação em pelo menos três campos do saber e com avaliação positiva do MEC” (AZEVEDO; CATANI, 2020, p. 40).

Considerando, entretanto, o contexto caracterizado pelo “liberalismo ortodoxo, como nos governos de Fernando Collor de Mello e Fernando Henrique Cardoso, as políticas públicas estavam compromissadas com a mercadorização dos serviços públicos” (AZEVEDO E CATANI, 2020, p. 41). Todavia, no governo de Lula, conforme Azevedo e Catani (2020, p. 41), “a ideologia de mercado foi mitigada, e a preocupação social recebeu atenção nas políticas focalizadas”. Ainda de acordo com os autores, no que se refere a educação superior no Brasil, “o Banco Mundial publicou o Relatório 19392-BR – *Brazil: Higher Education Sector Study*, em 30 de junho de 2000, cuja seção 3 teve o sugestivo título de “*Strategies and Recommendations for Higher Education in Brazil*”⁷” (AZEVEDO E CATANI, 2020, p. 41). Esse relatório observou que

[...] existia pouca oferta de cursos de graduação noturnos; que os estudantes universitários provinham dos extratos mais aquinhoados da população; e que o vestibular não era um meio democrático de recrutamento, porque os cursos preparatórios eram caros, as provas privilegiavam a memorização e os locais de realização dos exames ficavam nos centros metropolitanos, longe das grandes populações do interior (AZEVEDO; CATANI, 2020, p. 41).

Azevedo e Catani (2020, p. 41) ressaltam também que

[...] o Banco Mundial demonstrou em seu relatório simpatia pelos cursos sequenciais, pela flexibilização dos currículos, pela instituição da acreditação e avaliação – Exame Nacional de Cursos (ENC – “Provão”) e pelo comitê de avaliadores e estatísticas do Inep (p. 17) (AZEVEDO; CATANI, 2020, p. 41).

Azevedo e Catani (2020, p. 41) complementam que o documento

⁷ Em português, “Estratégias e Recomendações para a Educação Superior no Brasil”.

[...] mereceu referência no *Higher Education Funding Council for England (HEFCE)* como exemplo de financiamento por intermédio de um fundo para a educação superior (p. 37) por sugerir o fim da gratuidade na educação superior pública, conectando-o a uma maior autonomia para as universidades (AZEVEDO; CATANI, 2020, p. 41).

No terceiro período de reformas (2007-2012), Azevedo e Catani (2020, p. 43) destacam que “[...] o segundo mandato de Lula (2007-2010) se mostrou muito mais inclusivo e que, mesmo com as restritivas recomendações do Banco Mundial, foram criadas 14 novas universidades federais em todo o país, gerando uma maior oferta de vagas públicas” (AZEVEDO; CATANI, 2020, p. 43). Segundo as informações do MEC citadas pelos autores, as 109,2 mil vagas registradas em instituições públicas em 2003 chegaram a 222,4 mil em 2010.

De acordo com Azevedo e Catani (2020, p. 43), a internacionalização da educação superior foi tratada de forma especial durante o governo Lula com a criação, por exemplo, do “Instituto Mercosul de Estudos Avançados (IMEA) em 2007; da Universidade Federal da Integração Latino-Americana (UNILA) em 2010; e da Universidade da Integração Internacional da Lusofonia Afro-Brasileira (UNILAB) em 2010” (AZEVEDO; CATANI, 2020, p. 43). Posteriormente, em 2011, já no governo de Dilma Rousseff (2011-2016), Azevedo e Catani (2020, p. 43) informam e ressaltam que “[...] foi criado o Programa Ciências sem Fronteiras (CsF), que, inserido no Plano de Aceleração do Crescimento (PAC), foi a marca proeminente de seu governo nas políticas para a educação superior e para a promoção da Ciência, da Tecnologia e da Inovação (CT&I)” (AZEVEDO; CATANI, 2020, p. 43). Ainda em seu primeiro mandato, “[...] Dilma Rousseff sancionou a Lei nº 12.711, de 29 de agosto de 2012, que instituiu a reserva de no mínimo 50% das vagas em universidades federais para estudantes de escolas públicas” (AZEVEDO; CATANI, 2020, p. 44).

No período da quarta reforma da educação brasileira (2012- atualidade), destacam-se, como visto anteriormente, o programa Future-se e a Universidade de Plataforma. Azevedo e Catani (2020, p. 45) ressaltam que “a partir de 2016, o governo de Michel Temer promoveu políticas e programas que procuraram reverter certas conquistas sociais dos governos Lula e Rousseff, sendo o Novo Regime Fiscal (NRF) sua expressão reacionária mais evidente”.

No entanto, de acordo com Azevedo e Catani (2020, p. 45), “merece atenção analisar as consequências do NRF sobre o financiamento da educação brasileira, principalmente em relação ao cumprimento do Plano Nacional de Educação - PNE (2014-2024)” (AZEVEDO; CATANI, 2020, p. 45). Para Azevedo e Catani (2020, p. 45), são evidentes as dificuldades

“para o cumprimento das vinte metas do PNE, com destaque para aquelas que são fundamentais para a garantia, com qualidade” (AZEVEDO; CATANI, 2020, p. 45),

[...] do direito à educação básica; a democratização do acesso; a universalização da alfabetização; a ampliação da escolaridade; a permanência dos estudantes nas instituições de ensino; a redução das desigualdades; a inclusão; a equidade; e a valorização dos profissionais docentes (AZEVEDO; CATANI, 2020, p. 45).

De acordo com Sguissardi (2020, p. 153-154), no atual governo de Jair Bolsonaro, em uma grande quantidade de instituições federais de educação superior

[...] 63 universidade e 38 institutos, em seus campos de ensino, pesquisa e extensão universitária, o MEC tornou público em três versões sucessivas (em julho e outubro de 2019, e em janeiro de 2020), um programa de reforma dessas instituições, intitulado Future-se, a ser encaminhado ao Congresso Nacional na forma de Projeto de Lei (PL) (BRASIL, 2020). Trata-se de um projeto de reforma, pelo menos parcial, das instituições federais de educação superior (IFES), que se divide em três eixos: I - pesquisa, desenvolvimento tecnológico e inovação; II - empreendedorismo; III - internacionalização (SGUISSARDI, 2020, p. 153-154).

Azevedo e Catani (2020, p. 46) destacam, no que se refere a terceira versão do PL, que havia a previsão da assinatura de um

[...] contrato de gestão entre dirigentes das IFES e de Organizações Sociais (OSs), e, também, de contratos de desempenho contendo expectativas de resultados e de cumprimento de metas, a serem contraídos entre as IFES e a União (BRASIL, 2019). Apesar de o projeto de lei afirmar que o programa não compromete o que reza o Art. 207 da Constituição Federal, que trata da autonomia universitária, ele distorce substancialmente o que diz o Art. 207 da Carta Magna de 1988, que garante que as universidades gozam de autonomia didático-científica, administrativa e de gestão financeira e patrimonial, e obedecerão ao princípio de indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão (AZEVEDO; CATANI, 2020, p. 46).

Todavia, destaca-se que o Future-se está em sua quarta versão, de acordo com o Projeto de Lei (PL) n.º 3.076/2020 (BRASIL, 2020).

2.2 A EDUCAÇÃO A DISTÂNCIA: CONCEPÇÃO, ESTRUTURA, HISTÓRIA DA EaD E CONSTITUIÇÃO DESSE CAMPO

Nesta seção, a análise recai sobre alguns aspectos do campo da educação superior a distância no Brasil, e, para tanto, busca-se suporte no arcabouço teórico da Sociologia. Como autor de referência, recorre-se a Pierre Bourdieu (1984) e seu conceito de campo. A

compreensão da educação superior a distância como um campo, tem como princípio a relação que a modalidade estabelece com o campo burocrático, “pois as instituições de educação superior públicas e autônomas necessitam do financiamento do Estado para a manutenção e desenvolvimento das atividades acadêmicas” (AZEVEDO, 2015, p. 59). Percebe-se, portanto, conforme pontua Azevedo (2015, p. 59), uma forte influência do “campo burocrático e do campo do poder sobre o campo científico” (AZEVEDO, 2015, p. 59), da modalidade de EaD.

Com essa perspectiva, entende-se a educação superior a distância como um campo, no qual existem agentes (indivíduos e grupos) que possuem *habitus* próprios ao campo e enfrentam-se (procuram exercer poder), buscando a reprodução ou transformação da estrutura social (BOURDIEU, 1984). Assim, acredita-se que adotar uma perspectiva bourdieusiana traz contribuições para a compreensão do objeto de estudo, uma vez que se considera a educação superior a distância como um subcampo do campo da educação.

Por considerar que não existe campo sem uma história que o preceda e que os elementos desse campo ganham ou perdem importância a partir da consideração de sua trajetória, apresenta-se na seção a seguir a trajetória histórica da modalidade EaD, no âmbito das políticas públicas, programas e ações voltados à educação brasileira e suas contribuições para a sua democratização da educação no Brasil.

2.2.1 A compreensão da educação superior a distância como campo

A compreensão da educação superior a distância como campo, pressupõe, inicialmente, que esse nível de ensino, de maneira mais ampla, pode se constituir como um campo social. Dessa forma, tal qual o faz Azevedo (2015, p. 57), vale perguntar: “quais são as condições para a existência de um campo social? O que determina a posição espacial dos atores sociais no campo? Quais são os princípios de distinção que condicionam a ocupação do espaço social?” (AZEVEDO, 2015, p. 57). As respostas a essas questões são encontradas em Bourdieu (1984), para o qual um campo social passa a existir quando “agentes sociais, dotados do correspondente *habitus* do jogo e conhecendo e aceitando suas regras, estiverem dispostos a lutar por determinado(s) objeto(s), e, conseqüentemente, pela ocupação espacial no campo social” (BOURDIEU, 1984, p. 114).

Azevedo (2015, p. 58) pontua que “para um jogador entrar em campo é preciso que tenha desenvolvido o desejo de jogar, além de perceber o jogo como digno de disputa, isto é, ter a *illusio* para o jogo” (AZEVEDO, 2015, p. 58). Além disso, para jogar o jogo, o ator social necessita ter estruturado e incorporado historicamente o *habitus*, pois essa incorporação

pressupõe o conhecimento e o reconhecimento das normas relacionadas ao jogo e de qual objeto está em disputa (em jogo) no campo. Essa compreensão pode tornar-se um pouco mais clara quando se recupera o que observou Bourdieu (1984, p. 21-22) ao ensaiar uma “sociologia clínica do campo científico”:

O campo científico é um mundo social e, como tal, faz imposições, solicitações etc., que são, no entanto, relativamente independentes das pressões do mundo social global que o envolve [...]. Dizemos que quanto mais autônomo for um campo, maior o seu poder de refração [...]. O grau de autonomia de um campo tem por indicador principal seu poder de refração, de retradução. Inversamente, a heteronomia de um campo se manifesta, essencialmente, pelo fato de que os problemas exteriores, em especial os problemas políticos, aí se exprimem diretamente (BOURDIEU, 1984, p. 21-22).

Conforme explica Azevedo (2015, p. 58), “o campo científico, como todo campo social mais ou menos autônomo, possui objeto(s) em disputa e regras de funcionamento tácitas e consentidas” (AZEVEDO, 2015, p. 58). O autor pondera que

[...] as ações dos atores sociais, sejam elas planejadas, espontâneas, desprendidas, aleatórias, podem ser, contidas, induzidas, direcionadas ou estimuladas por políticas públicas, demonstrando, de fato, a influência do campo burocrático, o campo do poder, sobre o campo científico, típico exercício da heteronomia proveniente do Estado (AZEVEDO, 2015, p. 58).

Azevedo (2015, p. 58) destaca ainda que,

[...] similar aos sistemas de educação, conforme analisa Bourdieu (1982) na obra *A Reprodução*, o campo da educação superior tem estabelecido uma relação com o campo burocrático de “independência na dependência”, ou, alternadamente, de “dependência na independência”, pois as instituições de educação superior públicas e autônomas necessitam do financiamento de Estado para a manutenção e o desenvolvimento das atividades acadêmicas (AZEVEDO, 2015, p. 58 - 59).

Para Azevedo (2015, p. 58), os campos sociais de educação superior são, portanto, “relativamente autônomos, enquanto as instituições de educação superior que os compõem, são os atores sociais coletivos fundamentais, pois estão em luta no interior do campo em busca de reconhecimento e reputação” (AZEVEDO, 2015, p. 58).

De acordo com Azevedo (2015, p. 59), entende-se que o “Estado, de acordo com as regras políticas aceitas e social e historicamente construídas no campo do poder, também está em disputa e tem sido hegemônico e dirigido por grupos e frações de classes dominantes” (AZEVEDO, 2015, p. 59). Segundo o autor, esses grupos são constituídos por atores sociais possuidores de capital específico, tais como: capital social, capital cultural, capital político e capital econômico. Assim, o autor complementa que “esses capitais, na economia de mercado

dos campos sociais, são passíveis de conversão para outras espécies de capital, em estado material ou simbólico” (AZEVEDO, 2015, p. 59).

Nesse contexto, para a compreensão da educação superior a distância como um campo, destacam-se as contribuições de Dourado (2020), para quem a constituição desse campo está relacionada com o seu marco regulatório, que ocorre com a promulgação da Lei n.º 9.394/1996 (LDB), conforme estabelecido no Art. 80, conforme já visto anteriormente. Nesse contexto, Dourado (2020, p. 24), pontua que

[...] o cenário dos anos 1990 precisa ser compreendido a partir de todo o esforço de redemocratização do país, que envolveram os embates políticos que resultaram na aprovação da Constituição Federal em 1988 e na LDB, em 1996. Esse período, também como visto anteriormente, foi marcado por fortes disputas entre os defensores da educação pública e os da educação privada (DOURADO, 2020, p. 24).

Sobre a trajetória do campo da educação a distância no Brasil, Dourado (2020, p. 24) afirma que “[...] a partir dos anos 1990, se desenvolveu no contexto das reformas do Estado e do sistema educativo, em articulação com esses processos transnacionais, e com as recomendações dos organismos multilaterais” (DOURADO, 2020, p. 24). Sobre esses organismos, o autor pontua que, ainda que fizessem as mesmas recomendações, é importante sinalizar que havia algumas diferenças de concepções e proposições entre o que sinalizava o Banco Mundial e a Unesco. Ele também considera fundamental compreender de que maneira “[...] estas proposições e recomendações encontravam espaço nas formulações nacionais e eram apreendidas no cenário educacional” (DOURADO, 2020, p. 24). Além disso, sem uma “postura determinista”, percebia-se, segundo Dourado (2020, p. 24), a “[...] convergência das recomendações dos organismos internacionais para a educação a distância como modalidade educacional a ser expandida” (DOURADO, 2020, p. 24). Era uma preocupação da Unesco, por exemplo, garantir a institucionalização.

Nessa direção, Dourado (2020) rememora que, no cenário pós-ditadura militar, denominado abertura democrática, a defesa do direito à educação estava presente por meio de “[...] demandas pela democratização da educação básica e da educação superior, e da expansão e interiorização do ensino, e que foi nesse contexto que se apresentou a regulamentação da educação a distância, como decorrência, dentre outros, do Art. 80 da LDB” (DOURADO, 2020, p. 25). Nesse período, lembra o autor, houve várias iniciativas institucionais e interinstitucionais para a educação superior, destacando-se os processos de regulação e avaliação desse nível de ensino, de criação de consórcio, rede e de outras iniciativas.

Dourado (2020, p. 25), complementa que

[...] a discussão sobre EaD sempre foi tensa e objeto de grandes disputas, que envolveram, sobretudo, a concepção e o papel das tecnologias da informação e comunicação (TICs), dos profissionais da educação, dos técnicos, do material didático, da infraestrutura e da acessibilidade, dentre outras questões. Assim, vários esforços convergiram para a necessidade de se estabelecer uma política nacional para a EaD (DOURADO, 2020, p. 25).

Conforme Dourado (2020), havia não apenas a perspectiva de se pensar em sinalizações nacionais, mas também de se encaminharem ações propositivas, ou seja, ao mesmo tempo em que se fazia uma avaliação do estado da arte da educação a distância, buscava-se também estabelecer mecanismos regulatórios e incentivar a implantação ou a materialização da modalidade. Sobre esse período, Dourado (2020) destaca ter sido marcado pela descontinuidade, ou seja, que a lógica das políticas educacionais no Brasil tem “a descontinuidade como o marco da continuidade”. Embora a afirmação do autor pareça um jogo de termos, ele afirma ser ela necessária para a compreensão desse processo, porque, apesar da ocorrência de interrupções e alterações, prevalecem no campo movimentos marcados pela continuidade, cuja lógica é a de pensar a adoção da EaD. Já a descontinuidade – prossegue – tem a ver com políticas, programas governamentais e alterações da modalidade, além da criação de estruturas para implementá-la.

Mas para além da possibilidade de análise da educação superior a distância como campo, acredita-se serem necessárias também algumas considerações de natureza teórico-metodológicas. Nessa perspectiva, apresentam-se alguns conceitos de EaD que orientam esta pesquisa, com o objetivo de discutir alguns fundamentos que permeiam a organização da modalidade.

Conforme visto anteriormente, a EaD foi regulamentada com a promulgação da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB) (Lei n.º 9.394, de 20 de dezembro de 1996), cujo Art. 80 trata estritamente do papel da União para o desenvolvimento da modalidade em todos os níveis da educação, em instituições credenciadas e normatizadas, e também da redução de custos para a transmissão das aulas por veículos de comunicação. Contudo, dada a restrição do texto destinado à EaD, posteriormente foi baixado o Decreto n.º 2.494, de 10 de fevereiro de 1988, que regulamenta o Art. 80 da LDB/1996 e a gestão e organização das instituições para a oferta de cursos a distância. Em seu Art. 1º, o Decreto conceitua educação a distância como

[...] uma forma de ensino que possibilita a auto-aprendizagem, com a mediação de recursos didáticos sistematicamente organizados, apresentados em diferentes suportes de informação, utilizados isoladamente ou combinados, e veiculados pelos diversos meios de comunicação (BRASIL, 1988).

Sousa (2016) destaca que o Decreto n.º 2.494/1998 também apresenta a EaD como modalidade, termo que, segundo Libâneo, Oliveira e Toschi (2012, p. 361), “[...] diz respeito aos diferentes modos particulares de exercer a educação”. Dessa forma, como modalidade da educação, a EaD deve ser organizada de modo a atender as suas especificidades.

O Decreto n.º 5.622, de 19 de dezembro de 2005, revogou o Decreto de 1998, ampliando o número de artigos dedicados à EaD e atribuindo-lhe um novo conceito:

Art. 1º - Para os fins deste Decreto, caracteriza-se a educação a distância como modalidade educacional na qual a mediação didático-pedagógica nos processos de ensino e aprendizagem ocorre com a utilização de meios e tecnologias de informação e comunicação, com estudantes e professores desenvolvendo atividades educativas em lugares ou tempos diversos. (BRASIL, 2005).

É importante destacar também que, para Moore e Kearsley (2007, p. 2),

[...] educação a distância é o aprendizado planejado, que ocorre normalmente em um lugar diferente do local do ensino, exigido técnicas especiais de criação do curso e de instrução, comunicação por meio de várias tecnologias e disposições organizacionais e administrativas especiais (MOORE; KEARSLEY, 2007, p. 2).

De acordo com Souza (2016, p. 33), o conceito de educação a distância apresentado tanto no Decreto n.º 5.622/2005 quanto por Moore e Kearsley (2007) “[...] assemelham-se, por considerarem a EaD segundo a separação geográfica entre professores e alunos, e também pelo uso de tecnologias no processo de ensino e aprendizagem” (SOUZA, 2016, p. 33). De acordo com a autora, a separação geográfica entre professores e alunos é a característica mais concreta que diferencia as modalidades presencial e a distância, mas também ressalta que, embora relevante, não se pode reduzir a complexidade do significado da EaD conceituando-a simplesmente como uma modalidade de educação que utiliza os meios tecnológicos para estabelecer o contato entre educador e educando.

Apesar de Moore e Kearsley (2007) serem autores de visibilidade no meio acadêmico por seus estudos sobre a EaD, Souza (2016, p. 33) destaca que algumas nomenclaturas que utilizam, tais como os termos “técnicas” e “instrução”, remetem a um modelo de educação tecnicista que precisa ser superado não apenas na modalidade a distância ou presencial, mas também na educação de modo geral. Segundo a autora, é preciso observar a modalidade a distância sob uma perspectiva ampla, ou seja, a EaD precisa ser compreendida em seus aspectos pedagógicos, gerenciais e estruturais.

É o que faz Lima (2014a, p. 60), que define a EaD como

[...] uma prática social-educativa-dialógica de um trabalho coletivo, de autoria e colaborativo, articulada para o desenvolvimento de uma arquitetura pedagógica e de gestão, integrada ao uso significativo das tecnologias de informação e comunicação, voltada para a formação crítica, autônoma e emancipadora (LIMA, 2014a, p. 60).

O conceito de Lima (2014a, p. 60) está imbuído dos principais fundamentos da EaD, pois enfatiza que “[...] o trabalho pedagógico existe tanto na elaboração como na concretização de uma proposta de educação a distância, a partir do planejamento em conjunto e respeitando as identidades culturais, sociais, históricas e políticas dos alunos que virão a ser atendidos” (LIMA, 2014a, p. 60). Nesse contexto, a autora também ressalta a necessidade de o uso das tecnologias garantir o contato entre professores e alunos para que o processo de ensino e aprendizagem cumpra seu compromisso primordial de acesso ao conhecimento, à produção de cultura.

Como defende Sousa (2016), compreende-se que é necessário que haja estímulo ao pensamento crítico, para que o ensino e a aprendizagem sejam agentes emancipatórios. Sob a perspectiva humanista, a EaD deve ser pensada como um direito de todos. Nesse contexto, Belloni (2002, p. 156 *apud* FONSECA, 2020, p. 84) afirma:

A EaD é uma modalidade de ensino, ou seja, deve ser compreendida como um tipo distinto de oferta educacional, que seus principais elementos constitutivos (que a diferenciam da modalidade presencial) são a descontinuidade espacial entre professor e aluno, a comunicação diferida (separação no tempo) e a mediação tecnológica, característica fundamental dos materiais pedagógicos e da interação entre o aluno e a instituição (BELLONI, 2002, p. 156, *apud* FONSECA, 2020, p. 84).

Belloni (2002, p. 156 *apud* FONSECA, 2020, p. 84) “destaca a questão pedagógica e aponta a mediação tecnológica como um dos principais elementos constitutivos do processo, cujo centro, entretanto, coloca na interação entre os sujeitos” (BELLONI, 2002, p. 156 *apud* FONSECA, 2020, p. 84). Belloni (2002, p. 58, *apud* FONSECA, 2020, p.84), complementa que a “[...] interação é a ação recíproca entre dois ou mais atores onde ocorre intersubjetividade, isto é, o encontro de dois sujeitos, que pode ser direta ou indireta (mediatizada por algum veículo técnico de comunicação, por exemplo, carta ou telefone)” (BELLONI, 2002, p. 58, *apud* FONSECA, 2020, p. 84). A autora ressalta que a “[...] interação é uma característica pessoal que abarca alunos e professores em uma situação de aprendizagem a distância. Logo, o meio utilizado não é a questão central, por ser apenas o facilitador da interação” (BELLONI, 2002, p. 58, *apud* FONSECA, 2020, p. 84). Diante do exposto, compreende-se nesta análise que não é possível pensar a EaD sem antes considerar que ela é guiada pelas diretrizes

fundamentais da educação, ou seja, que “[...] educação a distância, antes de tudo, é educação” (LIMA, 2013, p. 224).

No que concerne às terminologias, Moore e Kearsley (2010) destacam a importância da reflexão sobre os termos utilizados na EaD. Sobre esse contexto, destacam-se as contribuições de Belloni (1999, *apud* FONSECA, 2020 p. 89), que aponta as siglas AA e AAD como indicativas dos “processos de aprendizagem e de flexibilização, caracterizados pela abertura dos sistemas e pela autonomia do estudante, respectivamente” (BELLONI, 2002 *apud* FONSECA, 2020, p. 89). Considera-se importante destacar também a sigla, EAD, com “a” maiúsculo. Sobre o uso dessa sigla, tanto Belão (2014, *apud* FONSECA, 2020 p. 89), quanto França Neto (2016, *apud* FONSECA, 2020 p. 89) “apontam que, escrita desse modo, EAD, a sigla corresponderia à abreviação de educação aberta e a distância, enquanto EaD seria a de educação a distância” (FRANÇA NETO, 2016, *apud* FONSECA, 2020 p. 89).

Considerando que a EaD possui um modo particular de organizar o ensino e a aprendizagem, Mill e Santiago (2021) pontuam que, por possuir características próprias e diversas, pensar e fazer educação a distância exige considerar diferentes tipos de organização e configuração, tais como: educação virtual, educação *on-line*, *e-learning*, *blended-learning* (educação híbrida), aprendizagem aberta e a distância, ensino a distância, entre outras possíveis configurações da modalidade. Todavia, os autores esclarecem:

Embora existam diferentes tipos de configurações de um curso a distância ou sistema de EaD, não podemos perder de vista que o termo “Educação a Distância” é o único que abarca todos os demais tipos ou configurações. Por esse motivo, é mais comum encontrar na literatura, na legislação e em documentos oficiais a Educação a Distância como modalidade maior, que abarca outros possíveis tipos de organização do ensino-aprendizagem. Isto é, a Educação a Distância é a única modalidade educacional prevista em lei, podendo ser implementada com diversas variações de modelos pedagógicos ou configurações organizacionais (MILL; SANTIAGO, 2021, p. 33).

A seguir apresenta-se o Quadro 4, com algumas das principais terminologias utilizadas na educação a distância, bem como suas características e especificidades.

Quadro 4 - Terminologias utilizadas na educação a distância

Terminologia	Características/Especificidades/Tecnologias
Ensino Remoto ou Aula Remota	“O ensino presencial físico (mesmos cursos, currículo, metodologias e práticas pedagógicas) é transposto para os meios digitais, em rede. É ministrado pelo mesmo professor da aula presencial física. A aula ocorre num tempo SÍNCRONO, seguindo princípios do ensino presencial. O processo é centrado no conteúdo. A comunicação é

	<p>predominantemente bidirecional, do tipo um para muitos, no qual o professor protagoniza vídeo-aula ou realiza uma aula expositiva por meio de sistemas de webconferência, mas com a possibilidade de interação/participação do aluno” (MOREIRA; SCHLEMMER, 2020, p. 9).</p>
Ensino a Distância	<p>“O Ensino a Distância se vincula a um meio de comunicação, pois, a primeira alternativa que permitiu às pessoas comunicarem-se, não estando face-a-face, foi a ESCRITA. Acredita-se que as mensagens trocadas pelos cristãos para difundir a palavra de Deus, são a origem da comunicação educativa, por intermédio da escrita, com o objetivo de proporcionar aprendizagem aos discípulos” (LANDIM, 1997, <i>apud</i> MOREIRA; SCHLEMMER, 2020, p. 10).</p> <p>“No âmbito da evolução da comunicação baseada na escrita, outro importante marco foi, no século XIX, o estudo por correspondência. Popularizado através dos serviços postais, os materiais de estudo eram enviados através do correio, por uma escola ou por outra instituição, mantendo-se os alunos e professores em contato através da escrita” (MOORE; KEARSLEY, 2011, <i>apud</i> MOREIRA; SCHLEMMER, 2020, p. 10).</p>
Educação a Distância (EaD)	<p>“No final da década de 1990, com o desenvolvimento dos primeiros Ambientes Virtuais de Aprendizagem (AVA), começa a surgir o que chamamos de Educação a Distância, que consiste em utilizar as tecnologias da Internet para propiciar um amplo conjunto de soluções que objetivam servir de suporte para que a aprendizagem ocorra” (SCHLEMMER 2001, 2002, <i>apud</i> MOREIRA; SCHLEMMER, 2020, p. 13). “É uma modalidade educacional na qual a mediação didático-pedagógica, nos processos de ensino e aprendizagem, ocorre com a utilização de meios e tecnologias de informação e comunicação, envolvendo estudantes e profissionais da educação (professores, tutores e gestores), que desenvolvem atividades educativas em lugares e/ou tempos diversos. Os meios utilizados podem ser: material impresso, digital, televisivo, radiofônico, áudio, vídeo, de forma online ou off-line” (MOREIRA; SCHLEMMER, 2020, p. 13).</p>
<i>e-Learning</i>	<p>“O termo <i>e-Learning</i> etimologicamente corresponde à aprendizagem a distância mediada pela tecnologia (<i>e</i> = <i>electronic</i>; <i>learning</i> = aprendizagem). Pode-se considerar o <i>e-Learning</i> uma evolução natural da EaD e, face aos avanços tecnológicos e às transformações econômicas e sociais, alguns autores defendem que esta modalidade de aprendizagem será vista com naturalidade pelas novas gerações, não tendo que vir a ser necessário diferenciá-la. Há a necessidade de ter a atenção ao design instrucional dos ambientes virtuais de aprendizagem para que estes cumpram os requisitos e as exigências de acessibilidade, inclusão e de integração de diferentes contextos no sentido de promover novas interações e aprendizagens socialmente relevantes e contextualizadas” (MOREIRA; SCHLEMMER, 2020, p. 15).</p>

<i>Open Learning</i>	<p>“<i>Open learning</i> é um termo frequentemente confundido com a educação a distância (FRASER; DEANE, 1997 <i>apud</i> MOREIRA; SCHLEMMER, 2020, p. 18-19) ou com o ensino a distância” (RUMBLE, 1989 <i>apud</i> MOREIRA; SCHLEMMER, 2020, p. 18-19). “Permite ao estudante definir o seu próprio percurso formativo, escolher os módulos que quer estudar, escolher os materiais que melhor se adaptam aos seus conhecimentos e interesses, escolher o ritmo do processo de aprendizagem. Isso significa que a aprendizagem é mais flexível. O conceito de <i>Open learning</i> tem incidido sobre a preocupação com um sistema onde a participação do estudante é livre das exigências académicas tradicionais” (MOREIRA; SCHLEMMER, 2020, p. 18-19).</p>
<i>Blended Learning</i>	<p>“O termo surgiu quando um professor (Anderson Cushing), depois de estudar as alternativas para a criação e desenvolvimento de um curso de formação, sugere que a melhor alternativa seria uma <i>blended solution</i> obtida por meio da combinação e articulação entre a educação presencial e a distância. O <i>Blended Learning</i> nesta perspectiva afirma-se como um conceito de educação caracterizado pelo uso de soluções combinadas ou mistas, envolvendo a interação entre as modalidades presencial e a distância, a interação entre abordagens pedagógicas e a interação entre recursos tecnológicos” (MOREIRA; SCHLEMMER, 2020, p. 20).</p>
Ensino Híbrido	<p>“O ensino híbrido é um programa de educação formal no qual um aluno aprende, pelo menos em parte, por meio do ensino online, com algum elemento de controle do estudante sobre o tempo, lugar, modo e/ou ritmo do estudo, e pelo menos em parte em uma localidade física supervisionada, fora de sua residência” (CHRISTENSEN, HORN & STAKER, 2013, p.7 <i>apud</i> MOREIRA; SCHLEMMER, 2020, p. 21). “Integração dos espaços físicos da Instituição com os ambientes virtuais; a sala de aula com as tecnologias digitais” (MOREIRA; SCHLEMMER, 2020, p. 21).</p>
Educação Digital	<p>“A Educação Digital é compreendida, então, por processos de ensino e de aprendizagem que se constituem no coengendramento com diferentes TD, que podem ou não estar interligadas por redes de comunicação” (MOREIRA; SCHLEMMER, 2020, p. 23).</p>
Educação Digital <i>OnLife</i>	<p>“O termo <i>Onlife</i> teve sua origem no Projeto Iniciativa <i>Onlife</i>, lançado pela Comissão Europeia para a Educação em 2013, que se preocupou, essencialmente, em compreender, o que significa SER HUMANO em uma época hiperconectada. No <i>The Onlife Manifesto</i> (FLORIDI, 2015), defende-se o fim da distinção entre o <i>online</i> e o <i>off-line</i> e conclui-se que as Tecnologias Digitais e as redes de comunicação não podem ser encaradas como meras ferramentas, instrumento, recurso, apoio, mas sim, como forças ambientais que, cada vez mais, afetam como ensinamos e como aprendemos” (MOREIRA; SCHLEMMER, 2020, p. 25-26).</p>

Fonte: Elaborado pela autora (2021), com base em Moreira e Schlemmer (2020).

Diante do exposto, compreende-se nesta análise que ao termo EaD deve-se agregar

“[...] uma visão de maior interatividade e interação entre educador e educandos, além de maior acesso do sujeito ao conhecimento, destacando a importância do processo ensino-aprendizagem, do educando e da construção compartilhada do conhecimento” (MILL; SANTIAGO, 2021, p. 33).

Concorda-se com Mill e Santiago (2021, p. 33) quando ressaltam que o desafio posto na organização de um modelo mais adequado para um público específico não está na adoção das tecnologias mais recentes ou na maior quantidade de tecnologias. Considera-se que, conforme pontuam os autores, o grande desafio é adotar tecnologias que promovam melhores condições de aprendizagem e interação sujeito-conhecimento. Segundo eles, as melhores tecnologias educacionais são sempre aquelas que atendem aos objetivos pedagógicos e às quais todos os envolvidos têm acesso.

2.2.2 A trajetória histórica da educação superior a distância no Brasil

No âmbito das políticas públicas e dos programas e ações voltados à educação brasileira, apresenta-se a trajetória histórica da modalidade de EaD e suas implicações para a democratização da educação no país. De acordo com Cruz e Lima (2019), os marcos essenciais desse processo foram a publicação da Lei n.º 9.394/1996, o Decreto n.º 5.622/2005 e o Decreto n.º 9.057/2017, dentre outros documentos que influenciaram sobremaneira a configuração atual da educação a distância. Segundo as autoras, apesar de muitos avanços, percebe-se que ainda há entraves que dificultam a institucionalização da EaD, sobretudo quanto à regulamentação, à qualidade e ao controle por parte do Estado.

Sobre o período pré-LDB, Cruz e Lima (2019, p. 3) ressaltam que,

[...] apesar de as primeiras ações voltadas à EaD no Brasil datarem do final do século XIX e atravessarem o século XX, o seu fortalecimento deu-se em 1978, com o uso da televisão para a difusão de conhecimento via Telecurso do 2.º Grau, da Fundação Roberto Marinho (FRM) em parceria com a Fundação Padre Anchieta (FPA). O referido programa educativo, veiculado pela Rede Globo e pela TV Cultura e inicialmente exibido apenas em São Paulo, Rio de Janeiro, Brasília e Goiânia, passou a ser transmitido para todo o Brasil em 14 de julho de 1978 (OLIVEIRA, 2011, p. 87 *apud* CRUZ; LIMA, 2019, p. 3).

Já sobre o período pós-LDB, Cruz e Lima (2019, p. 5-6) destacam que em 1996 a educação a distância “[...] ganhou mais força com a edição do Decreto n.º 1.917, de 27 de maio, que determinava a criação da Secretaria de Educação a Distância (Seed), órgão vinculado ao

MEC, e ao ser contemplada pela Lei n.º 9.394/1996” (CRUZ; LIMA, 2019, p. 5-6). As autoras complementam que “[...] apesar de naquele momento a implementação da EaD no Brasil ainda ser tratada de forma superficial, a LDB representou um avanço significativo, já que foi a primeira vez em que a modalidade foi apresentada em forma de lei” (CRUZ; LIMA, 2019, p. 5-6).

Assim, Cruz e Lima (2019, p. 6), ponderam que foi na década de 1990 “[...] que as instituições de ensino superior (IES) brasileiras começaram a implementar a EaD com o uso das tecnologias da informação e comunicação (TICs)” (CRUZ; LIMA, 2019, p. 6). Ainda segundo as autoras, “[...] com a expansão da internet no ambiente universitário, em 1994 a teleconferência passou a ser muito utilizada em cursos superiores, sobretudo nas instituições privadas” (CRUZ; LIMA, 2019, p. 6).

Cruz e Lima (2019, p. 7) também lembram que,

[...] no ano de 2001, o Plano Nacional de Educação (PNE) foi aprovado pelo Congresso Nacional com a finalidade de estabelecer diretrizes e metas para a educação no Brasil. No documento, a educação a distância foi abordada como estratégia de democratização do acesso à educação, sobretudo de nível superior. Devido à necessidade de se cumprir o PNE, percebemos que foi a partir de 2001 que as ações do governo, visando à institucionalização da educação a distância, foram intensificadas em forma de leis, resoluções, portarias e decretos que, diretamente ou não, impactaram-na quanto à forma, conteúdo e estrutura. Além dessas políticas, outras ações merecem destaque (CRUZ; LIMA, 2019, p. 7).

Sobre o papel das regulamentações de EaD pós-2005, Cruz e Lima (2019, p. 8) relatam que, apesar de as ações realizadas até aquele ano terem incentivado a implantação da modalidade no país, essa ganhou força de maneira efetiva com a publicação do Decreto n.º 5.622, de 19 de dezembro de 2005, que regulamentou o Art. 80 da LDB, conforme já apresentado anteriormente. Cruz e Lima (2019, p.8) explicitam que

A medida passou a obrigar que os cursos formatados em EaD fossem projetados com o mesmo período do equivalente na modalidade presencial; autorizou a modalidade na educação básica apenas como complementar à formação do aluno; normatizou o processo de credenciamento de todos os níveis da educação, especial, profissional, técnica, tecnológica e educação superior (graduação, especialização, mestrado e doutorado); definiu regras de certificação e estabeleceu critérios obrigatórios para as avaliações de estudantes, os exames presenciais, os estágios, a defesa de trabalhos de conclusão de curso e as atividades relacionadas a laboratórios de ensino (CRUZ; LIMA, 2019, p. 8).

De acordo com Cruz e Lima (2019, p.9), o Decreto n.º 5.622/2005 “[...] possibilitou um crescimento significativo da EaD, pois, pela primeira vez, a modalidade passou a ocupar lugar de destaque nas políticas educacionais, tornando-se, inclusive, política de Estado” (CRUZ;

LIMA, 2019, p. 9). Nesse período, as autoras ressaltam que a modalidade de EaD, também passou a ser “[...] instrumento de interesse de instituições privadas, devido à possibilidade de atender a um maior número de alunos no ambiente virtual de aprendizagem e de reduzir os investimentos em infraestrutura, tais como salas de aula, laboratórios e bibliotecas” (CRUZ; LIMA, 2019, p. 9).

Segundo Cruz e Lima (2019, p. 11), a expansão EaD pública está relacionada com a promulgação do Decreto n.º 5.622/2005, e “[...] com duas outras políticas: a criação da Universidade Aberta do Brasil (UAB), em 2006, no âmbito da educação superior, e da Rede e-Tec Brasil em 2011, na área da educação profissional técnica e tecnológica” (CRUZ; LIMA, 2019, p. 11).

Costa (2013, p. 24) explicita e pontua que o Sistema UAB foi instituído pelo Decreto 5.800, de 8 de junho de 2006, com o objetivo de “[...] expandir e interiorizar a oferta de cursos e programas de educação superior no País mediante o modelo de educação a distância por instituições públicas de ensino superior em articulação com os polos de apoio presencial”.

Nesse contexto, Costa (2013, p. 24) complementa que

[...] as finalidades da UAB estão expressas no parágrafo único do art. 1º do referido documento: 1. oferecer, prioritariamente, cursos de licenciatura e de formação inicial e continuada de professores da educação básica; 2. oferecer cursos superiores para capacitação de dirigentes, gestores e trabalhadores em educação básica dos estados, do Distrito Federal e dos municípios; 3. oferecer cursos superiores nas diferentes áreas do conhecimento; 4. ampliar o acesso à educação superior pública; 5. reduzir as desigualdades de oferta de ensino superior entre as diferentes regiões do País; 6. estabelecer amplo sistema nacional de educação superior a distância e 7. fomentar o desenvolvimento institucional para a modalidade de educação a distância, bem como a pesquisa em metodologias inovadoras (BRASIL, Decreto 5.773/2006) (COSTA, 2013, P. 24).

Entretanto, Cruz e Lima (2019, p. 12) ressaltam

[...] que a UAB teve seu ápice entre os anos de 2011 e 2013 e precisa ser vista como uma grande conquista para a EaD. Porém, devido à ausência de editais após esse período, o programa estagnou até seu reestabelecimento para novas ofertas em 2016, ano em que foram homologadas as Diretrizes e Normas Nacionais para a Oferta de Programas e Cursos de Educação Superior na modalidade ensino a distância (EaD), estabelecidas pela Resolução n.º 1, de 11 de março de 2016, pela Câmara da Educação Superior do Conselho Nacional de Educação (CNE) (CRUZ; LIMA, 2019, p. 12).

Nesse documento, a EaD é caracterizada como:

[...] modalidade educacional na qual a mediação didático-pedagógica, nos processos de ensino e aprendizagem, ocorre com a utilização de meios e tecnologias de informação e comunicação, com pessoal qualificado, políticas de acesso, acompanhamento e avaliação compatíveis, entre outros, de modo que se propicie,

ainda, maior articulação e efetiva interação e complementariedade e entre a presencialidade e a virtualidade "real", o local e o global, a subjetividade e a participação democrática nos processos de ensino e aprendizagem em rede, envolvendo estudantes e profissionais da educação (professores, tutores e gestores), que desenvolvem atividades educativas em lugares e/ou tempos diversos (BRASIL, 2016, p. 1).

Ainda conforme esse documento, Cruz e Lima (2019) informam que a EaD deve compor a política institucional das IES, constando no Plano de Desenvolvimento Institucional (PDI), no Projeto Pedagógico Institucional (PPI) e nos Projetos Pedagógicos dos Cursos (PPC), respeitando as políticas vigentes, referente

[...] às Diretrizes Curriculares Nacionais (DCNs), ao Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (Sinaes) e aos padrões e referenciais de qualidade, estabelecidos pelo Ministério da Educação (MEC), em articulação com os comitês de especialistas e com o Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep) (BRASIL, 2016, p. 1).

Cruz e Lima (2019, p. 12) alertam para o fato de que foram essas

[...] DCNs que serviram de base para a criação do Decreto n.º 9.057/2017, que define que as instituições de ensino superior podem ampliar a oferta de cursos de graduação e pós-graduação a distância. Dentre as principais mudanças, estão a criação de polos de EaD pelas próprias instituições e o credenciamento delas na modalidade sem a exigência de credenciamento prévio para a oferta presencial (CRUZ; LIMA, 2019, p. 12).

Isso significa que as instituições poderiam oferecer, a partir de então, exclusivamente cursos a distância, sem a oferta simultânea de cursos presenciais, como era exigido até então. Mas mesmo assim, conforme pontuam Cruz e Lima (2019, p. 14), a “[...] EaD ainda sofre com uma regulamentação frágil, com a falta de critérios de qualidade e de insuficiência de mecanismos de regulação e controle estatais, o que vem dificultando a sua institucionalização” (CRUZ; LIMA, 2019, p. 14). Para as autoras, “todas essas questões precisam ser amplamente difundidas e discutidas, para que se possa ter uma educação a distância forte e consolidada” (CRUZ; LIMA, 2019, p. 14).

Diante do exposto e para a análise do objeto deste estudo, considera-se que, ao situar a trajetória histórica da educação a distância, faz-se necessário compreender também o processo de sua institucionalização. Para tanto, destaca-se o estudo de Lima (2021), que traz o conceito de institucionalização apresentado por Wiseman (2007, *apud* LIMA, 2021, p. 29), que a define como “um processo de incorporação de aprendizagem que ocorre por meio de indivíduos ou grupos de indivíduos nas instituições, e que inclui sistemas, estruturas, procedimentos e estratégias” (WISEMAN, 2007, *apud* LIMA, 2021, p. 29). Ou seja, é um processo que assegura

a ocorrência de ações rotineiras, desde que englobem toda a instituição, e não apenas indivíduos ou pequenos grupos.

Conforme pondera Lima (2021, p. 23), com a introdução da EaD na LDB/1996 e a organização do MEC para fazer a sua gestão, “[...] uma série de ações, programas e regulamentações foi sendo formulada e implementada com a finalidade de promover a sua institucionalização, o que possui relação direta com a qualidade da modalidade no país” (LIMA, 2021, p. 23). A autora ressalta que “[...] por isso, a institucionalização da educação a distância deve ter como base as orientações dos processos educacionais e diretrizes políticas mais abrangentes, o que ocorre em nível micro dentro das IES e macro, como política de Estado” (LIMA, 2021, p. 23).

O estudo de Lima (2021) ressalta ainda a necessidade de compreensão da capacidade do Estado de formular a política pública para a EaD e da forma com que a modalidade tem sido implementada pelas Instituições Públicas de Ensino Superior (IPES), ou seja, o processo de sua institucionalização. Lima (2021, p. 24), complementa que o levantamento da trajetória institucional da EaD no país é recente e que “[...] talvez por isso apresente elementos considerados de relevância e que merecem ser levados em conta na elaboração das próximas políticas públicas e ações na área” (LIMA, 2021, p. 24). Assim, conforme pontua a autora,

“[...] esse cuidado deve existir principalmente no que diz respeito às características da expansão da EaD; às variadas formas sob as quais as modalidades presencial e a distância são vistas pelos diversos órgãos e regulamentações; aos mecanismos de avaliação e acompanhamento das ações das IES que ofertam essa modalidade no ensino superior; e ao processo de institucionalização da modalidade a distância na educação superior” (LIMA, 2021, p. 24).

Destaca-se também, como pondera Lima (2021, p. 25), que o “desenvolvimento de uma política pública depende da forma como é formulada e implementada, inclusive a EaD, cuja oferta de cursos é regulada conforme seu arcabouço legal” (LIMA, 2021, p. 25), que será analisado de forma mais específica no Capítulo 3. Assim, considera-se que as políticas públicas são responsabilidade do Estado quanto “[...] às suas implementações e manutenções, e a partir de um processo de tomada de decisões que envolve órgãos públicos e diferentes organismos e agentes da sociedade relacionados à política implementada” (HÖFLING, 2001, p. 31).

Nessa perspectiva, considera-se que as contribuições de Lima (2021, p. 26) são relevantes para a compreensão do processo de institucionalização da EaD, por apresentarem uma abordagem interdisciplinar que contempla “a capacidade do Estado e o institucionalismo” (LIMA, 2021, p. 26). Lima (2021, p. 26) explicita que com relação à capacidade do Estado,

trata-se de investigar “[...] como ocorre o processo de implementação da EaD nas IPES, e quanto ao institucionalismo, de analisar as regras formais/informais da modalidade a distância nessas instituições e como elas têm sido institucionalizadas” (LIMA, 2021, p. 26). Lima (2021, p. 26) considera que “há uma interface entre as abordagens teóricas que tratam da capacidade do Estado e do institucionalismo que contribui para uma melhor compreensão das questões relacionadas às políticas públicas” (LIMA, 2021, p. 26).

Em concordância com Lima (2021, p. 35), considera-se que “[...] compreender o processo de institucionalização é importante para se pensar sobre as ações empreendidas para a oferta de cursos na modalidade a distância pelas universidades públicas” (LIMA, 2021, p. 35). Nesta análise, verificou-se, que, “[...] para além das ações isoladas dentro das universidades, a institucionalização da EaD contribui para a democratização de acesso à educação superior de qualidade, visto que existe uma preocupação com o seu desenvolvimento global” (LIMA, 2021, p. 35). Além disso, “[...] a modalidade também pode contribuir para o atendimento da meta 12 do Plano Nacional de Educação - PNE (2014-2024), de elevar a taxa bruta de matrícula na educação superior para 50% e a taxa líquida para 33% da população de 18 a 24 anos” (LIMA, 2021, p. 35).

Dessa forma, com base nas premissas destacadas até aqui e desenvolvidas nas subseções anteriores, considera-se a análise dessas questões imprescindíveis para a compreensão do objeto deste estudo. Assim, com o objetivo de avançar na pesquisa, no próximo capítulo serão analisados alguns aspectos mais específicos do campo da gestão da educação superior a distância, bem como alguns elementos constituintes desse campo ou inerentes a ele.

3 GESTÃO EDUCACIONAL E DA EDUCAÇÃO SUPERIOR A DISTÂNCIA: CONTEXTOS, MODELOS E CARACTERÍSTICAS

Para a compreensão da organização da educação superior a distância no Brasil, a análise requer, inicialmente, a compreensão da estrutura da educação brasileira de maneira ampla. Dessa forma, há de se considerar que a educação brasileira está organizada em sistemas que devem funcionar em regime de colaboração. Embora haja uma certa hierarquia entre eles (sistema federal, sistemas estaduais e sistemas municipais), ela não é absoluta. De acordo com Franco (2021), a educação superior insere-se nessa organização do seguinte modo: as instituições privadas desse nível de ensino, com ou sem fins lucrativos; as instituições públicas federais vinculadas ao Sistema Federal de Educação; e as instituições públicas estaduais e municipais vinculadas aos sistemas de educação de seus estados.

Para compreender a política de educação superior, Franco (2021) ressalta que é necessário saber quais são atores envolvidos nesse campo, isto é, as instituições governamentais, no caso, os dois ministérios que se relacionam diretamente com a educação superior, o Ministério da Educação (MEC) e o Ministério de Ciência e Tecnologia e Inovações (MCTI). O autor lembra que o MEC compreende as secretarias e os órgãos colegiados com forte interface na área, dentre os quais o Conselho Nacional de Educação (CNE) e a Comissão Nacional de Avaliação da Educação Superior (Conaes).

Outros dois órgãos com ações marcantes na definição e na execução das políticas para a educação superior e que estão no âmbito do MEC são, conforme ressalta Franco (2021), o Instituto de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep) e a Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes). O Inep, além de executar o Censo da Educação Superior, é o braço executivo dos processos de avaliação de cursos e de instituições, fornecendo os principais dados para a avaliação e a regulação. Já a Capes, que é uma fundação, ocupa-se da política, da avaliação e da maior parte do financiamento da pós-graduação, além de atuar na interface entre as instituições de educação superior e a formação de professores para a educação básica (FRANCO, 2021).

No que diz respeito ao MCTI, Franco (2021) ressalta que, apesar de esse ministério não ter vínculo com as universidades, sua interface com a educação superior é muito relevante, devido à importância desse nível de ensino no desenvolvimento científico nacional. Como órgãos que mantêm relação direta com as universidades e que são ligados a esse Ministério, o autor destaca o Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq) e a

Financiadora de Inovação e Pesquisa (Finep), principalmente por promoverem boa parte do financiamento da pesquisa acadêmica no país.

Além de identificar esses atores governamentais, Franco (2021) considera ser fundamental conhecer também quais instituições atuam na educação superior e como elas são classificadas tanto do ponto de vista de sua categoria administrativa quanto de sua organização acadêmica. Segundo o autor, um elemento central para se compreender a organização da educação superior brasileira é o processo de sua regulação. Trata-se da execução do que é previsto na Constituição Federal de 1988, que tornou a educação livre à iniciativa privada, mas submetendo-a, no entanto, à autorização do poder público.

Franco (2021) também enfatiza que, desde a implantação do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (Sinaes), os processos de avaliação e regulação desse nível de ensino passaram a ter uma forte interdependência. A regulação – acentua ele –, não ocorre somente no âmbito institucional, pois perpassa todo o fazer da educação superior, com a definição das diretrizes para os cursos de graduação, bem como das regras para a oferta da pós-graduação *stricto e lato sensu*. Ainda com relação ao ensino, há uma regulamentação específica da modalidade de educação a distância (FRANCO, 2021).

No que diz respeito à gestão da educação a distância, há de se reconhecer que esse é um tema de extrema importância para quem se envolve com a modalidade, pois o processo de ensino-aprendizagem da formação virtual é muito complexo e peculiar, conforme pontuam Behr e Mill (2018).

Nesse mesmo sentido, Mill (2021, p. 45) afirma:

A adequada gestão de sistemas de EaD constitui elemento-chave para o sucesso da proposta de formação e para o desenvolvimento de boas experiências educacionais. Analisando algumas experiências públicas de EaD, esse sucesso implica também uma gestão com responsabilidade no uso de verbas públicas e com qualidade no atendimento da população. Também do ponto de vista da democratização do conhecimento, os gestores de sistemas educacionais de EaD ocupam lugar importante no conjunto das ações aí previstas (MANSUR, 2001). Como afirma Litwin (2001), o verdadeiro desafio da EaD sempre foi e continua sendo o seu sentido democratizante, bem como a qualidade da proposta pedagógica e de seus materiais (materiais estes elaborados por docentes sob a responsabilidade e orientação dos gestores) (MILL, 2021, p. 45).

O autor ressalta, entretanto, que apesar da importância da gestão da EaD, ainda são poucos os estudos sobre o tema produzidos no Brasil, praticamente não há trabalhos sobre questões essenciais da gestão da EaD.

Nesse cenário, considerando que “[...] ainda há muito por desvelar em torno da EaD e de sua gestão” (MILL, 2021, p. 59), procura-se, no decorrer do presente capítulo, tratar da

gestão não apenas da educação, de modo geral, mas sobretudo da educação superior a distância, dando continuidade, dessa forma, à construção teórica que irá amparar a análise do objeto deste estudo.

Conforme pontuam Libâneo, Oliveira e Toschi (2012, p. 411), compreende-se que os termos “[...] organização e gestão estão associados à ideia de administração, governo, funcionamento de determinada instituição social, empresa, escola, órgão público, entidades sindicais, culturais, científicas, para a concretização de seus objetivos” (LIBÂNEO; OLIVEIRA; TOSCHI, 2012). Nesse sentido, os autores esclarecem:

No caso da escola, a organização e a gestão referem-se ao conjunto de normas, diretrizes, estrutura organizacional, ações e procedimentos que asseguram a racionalização do uso de recursos humanos, materiais, financeiros e intelectuais assim como a coordenação e o acompanhamento do trabalho das pessoas. Por racionalização do uso de recursos compreende-se a escolha racional de meios compatíveis com os fins visados e a adequada utilização dos recursos, que assegure a melhor realização possível desses fins. Por coordenação e acompanhamento compreendem-se as ações e os procedimentos destinados a reunir, articular e integrar as atividades das pessoas que atuam na escola, para alcançar objetivos comuns. Para que essas duas características mais gerais de uma instituição se efetivem, são postas em ação as funções específicas de planejar, organizar, dirigir e avaliar. A condução dessas funções, mediante várias ações e procedimentos, é o que se designa de gestão, a atividade que põe em ação um sistema organizacional (LIBÂNEO; OLIVEIRA; TOSCHI, 2012, p. 411).

A partir dessa definição geral, Libâneo, Oliveira e Toschi (2012, p. 412) afirmam que dois aspectos importantes devem ser considerados:

[...] o primeiro é que as formas de organização e gestão são sempre meios, nunca fins, embora muitas vezes meios sejam tratados como tais; o segundo é que, conceitualmente, a gestão não faz parte da organização, mas aparece junto com ela por duas razões: a) a escola/universidade é uma organização em que tanto seus objetivos e resultados quanto seus processos e meios são relacionados com a formação humana, ganhando relevância, portanto, o fortalecimento das relações sociais, culturais e afetivas dos que nela se encontram; b) as instituições escolares, nas quais prevalecem o elemento humano, precisam ser democraticamente administradas, de modo que todos os seus integrantes canalizem esforços para a realização de objetivos educacionais. É nesse contexto que, conforme os autores, se sobressai a necessidade da gestão participativa (LIBÂNEO; OLIVEIRA; TOSCHI, 2012, p. 412).

Compreende-se assim que a organização e a gestão da escola/universidade está relacionada com a necessidade de a instituição dispor das condições e dos meios para a realização de seus objetivos específicos. Para Libâneo, Oliveira e Toschi (2012, p. 412), esses objetivos visam:

[...] promover as condições, os meios e todos os recursos necessários para o ótimo funcionamento da escola e do trabalho em sala de aula; incentivar o envolvimento das pessoas no trabalho por meio da participação e fazer a avaliação e o acompanhamento dessa participação; e garantir a realização da aprendizagem de todos os alunos (LIBÂNEO; OLIVEIRA; TOSCHI, 2012, p. 412).

Considerando a especificidade desta pesquisa, vale recorrer a Franco (2006 *apud* AIRES, 2014, p. 211) que destaca três aspectos básicos da gestão: o conceito geral – que considera a “[...] instância ou a dimensão da organização e funcionamento de uma instituição ou de acompanhamento e controle da execução de um projeto ou plano, que constitui um componente da administração, juntamente com a política –, o planejamento e a avaliação” (FRANCO, 2006, *apud* AIRES, 2014, p. 211). No tocante à gestão da educação, o autor registra que a gestão está presente “[...] em diferentes tipos de instituições formadoras e em diferentes níveis de ensino, do básico ao superior, das IES isoladas, das universidades, do sistema nacional de educação aos sistemas estaduais e municipais” (FRANCO, 2006, *apud* AIRES, 2014, p. 211).

No caso da gestão da educação superior, Franco (2006 *apud* AIRES, 2014, p. 213) esclarece que são

[...] formas(s) relacionais assumidas pelas IES/Sistema de Educação Superior no plano de concepções (documentos) e/ou de práticas que expressam processos de tomada de decisão e de desenvolvimento de ações institucionais reveladores da racionalidade prevalente. Têm subjacente uma concepção de universidade e sua(s) finalidade(s), englobando premissas sobre pesquisa/ensino/extensão e princípios organizativos expressivos de processos decisórios e de relações em âmbito local, regional, nacional e internacional: 1) entre seus elementos componentes (unidades, setores, corpo docente, discente e funcional); 2) com a sociedade e seus interlocutores do mundo empresarial e de organismos da sociedade civil; 3) com órgãos governamentais (FRANCO, 2006 *apud* AIRES, 2014, p. 213).

Dourado (1998, p. 90) ressalta, no entanto, que é necessário

[...] identificar as tendências e os elementos da administração que permitem compreender a gestão e a organização da EaD na educação superior, tendo em vista que o fazer político-administrativo de uma instituição educacional é um fazer pedagógico que se desenvolve nos diversos momentos da prática pedagógica (DOURADO, 1998, p. 90).

Ainda conforme Dourado (1998, p. 90), esses momentos da prática pedagógica estão expressos “[...] no ato de ensinar, nas lutas políticas, no planejamento, na organização pedagógica da escola, na gestão, na relação com a comunidade” (DOURADO, 1998, p. 90).

Na próxima seção serão discutidos os processos democráticos e a autonomia universitária. Posteriormente, na segunda seção, serão abordados os aspectos referentes à

gestão, ao planejamento, à organização e à estrutura da educação superior a distância, considerando a sua trajetória histórica e suas especificidades. Por fim, na terceira seção, serão discutidas as perspectivas de gestão no contexto da educação superior a distância, procurando, dessa forma, consolidar as reflexões necessárias para a análise do objeto de estudo.

3.1 GESTÃO DA EDUCAÇÃO E DA EDUCAÇÃO SUPERIOR: PROCESSOS DEMOCRÁTICOS E AUTONOMIA UNIVERSITÁRIA

Para a análise do objeto de estudo, a gestão da educação a distância no Brasil, considera-se de fundamental importância lembrar a trajetória histórica e os elementos constituintes desse campo. De acordo com Sander (2005, p. 43), “o estudo das concepções políticas e administrativas que influenciam os destinos da educação brasileira requer uma definição de termos, acompanhada de uma discussão sobre suas implicações políticas e pedagógicas” (SANDER, 2005, p. 43). Conforme o autor, os termos “administração, gestão, governo, governação, governança e governabilidade são hoje termos amplamente utilizados no vocabulário educacional e estão presentes há muito tempo nos dicionários de língua portuguesa” (SANDER, 2005, p. 43).

Sander (2005, p. 43) destaca que a preocupação com a sistematização das práticas de organização e administração, “[...] tal como são conhecidas no mundo ocidental, se manifesta a partir do século XIX, por ocasião da explosão organizacional imposta pela Revolução Industrial” (SANDER, 2005, p. 43). Conforme o autor, nesse período,

[...] surgiram as teorias de administração, protagonizadas por Taylor (1911), nos Estados Unidos da América; por Fayol (1916), na França; e por Weber (1921), na Alemanha. Essas teorias integram a denominada escola clássica de administração e estabeleceram princípios e estruturas organizacionais para guiar a ação de governo na indústria e no comércio, no Estado e na Igreja, na escola e nas instituições humanas em geral (SANDER, 2005, p. 43).

Sander (2005, p. 43) pontua que cada um dos protagonistas das teorias clássicas “[...] tinha por objetivo desenvolver uma teoria geral de administração, com políticas e práticas aplicáveis à condução dos destinos de qualquer organização humana, independentemente de sua natureza e de seus objetivos” (SANDER, 2005, p. 43). De acordo com Sander (2005, p. 43), consolidou-se, então, a [...] administração empresarial, com a teoria gerencial de Taylor, da administração industrial concebida por Fayol e da administração pública protagonizada por Willoughby, no contexto da ciência política” (SANDER, 2005, p. 43). O autor informa que

esses desenvolvimentos deram origem ao princípio da especificidade no campo da administração. Assim, segundo Sander (2005, p. 43), verifica-se que “[...] foi à luz desse princípio que se desenvolveu, ao longo dos anos, a administração da educação como campo de estudo e atividade profissional” (SANDER, 2005, p. 43).

Os estudos de Sander (2005, p. 44) levam a entender que foi no âmbito da administração empresarial, “à luz da própria concepção taylorista de *management*, que se desenvolveram novos conceitos administrativos, tais como os de gestão e gerência, que rapidamente invadiram as distintas áreas temáticas da administração” (SANDER, 2005, p. 44). Nesse contexto, informa o autor, em substituição ou adição aos de administrador e diretor, surgiram os cargos de gestor e gerente.

Avançando na análise histórica, e em um contexto mais amplo, verifica-se que, no campo da educação, a orientação e a direção para a formação humana também constituem uma prática milenar, com inúmeros registros na história do Oriente e do Ocidente. Na civilização ocidental, “[...] a orientação política da educação e as práticas de formação humana têm raízes na *paidea* grega e nos ensinamentos do cristianismo, passando pelos pensadores do Império Romano”, (SANDER, 2005, p. 44). Entretanto, conforme pondera o autor, a partir da Idade Média, “[...] com a consolidação dos sistemas de ensino na Europa, impôs-se a necessidade de organizarem-se mais sistematicamente as atividades do ensino, que, naquela época, eram majoritariamente delegadas a sacerdotes e religiosos” (SANDER, 2005, p. 44). Dessa forma, essa situação deu origem a “modalidades de gestão educativa de natureza normativa e prescritiva, na linha da tradição monárquica europeia e da filosofia escolástica, com um enquadramento jurídico ditado pelo direito administrativo romano” (SANDER, 2005, p. 44).

No Brasil, ainda de acordo com Sander (2005, p. 44), desde o descobrimento até a Primeira República, “[...] as publicações sobre políticas educacionais e práticas de organização e administração do ensino eram memórias, relatórios e descrições assistemáticas, de caráter subjetivo, normativo, prescritivo e legalista” (SANDER, 2005, p. 44). Segundo ele, “foi somente no contexto da efervescência política e cultural das décadas de 1920 e 1930 que nasceu a administração educacional como campo profissional de estudo” (SANDER, 2005, p. 44). Foi também, nesse período, que a disciplina “[...] Administração Escolar e Educação Comparada passou a integrar os currículos dos cursos de licenciatura das Faculdades de Filosofia, Ciências e Letras, destinados à formação de educadores e professores para a educação básica” (SANDER, 2005, p. 44).

Sander (2005, p. 44) cita que foi nesse contexto que surgiram as primeiras obras especializadas no campo das políticas públicas e da administração do ensino, com destaque às

“[...] publicações de Anísio Teixeira (1935), Querino Ribeiro (1938), Carneiro Leão (1939) e Lourenço Filho (1941)” (SANDER, 2005, p. 44), e que uma característica comum a todas elas, foi a adoção da denominação de administração escolar em seus trabalhos. No entanto, sabe-se que “[...] Lourenço Filho e Anísio Teixeira também falam de administração do ensino e administração educacional, no contexto da administração pública, já sinalizando uma tendência mais sociológica no estudo das políticas educacionais e da administração do ensino” (SANDER, 2005, p. 44).

Ainda conforme Sander (2005, p. 45), a consolidação da administração educacional como campo profissional de estudo no Brasil tem como marco histórico,

[...] a fundação da Associação Nacional de Professores de Administração Escolar (Anpae) em 1961, na Faculdade de Educação da Universidade de São Paulo (FE/USP), sob a liderança de Querino Ribeiro; na Universidade do Distrito Federal (UDF), com Anísio Teixeira e com A. Pithon Pinto; na Universidade Federal da Bahia (UFBA), e com P. de Almeida Campos e outros reconhecidos professores catedráticos de Administração Escolar e Educação Comparada na Universidade Federal Fluminense (UFF) (SANDER, 2005, p. 45).

De acordo como o autor, a Anpae adotou, no seu nascimento, os princípios e práticas da “[...] escola clássica de Administração e, sob a liderança dos mestres fundadores, a produção do conhecimento nesse campo do ensino se enriqueceu crescentemente com as contribuições das ciências sociais” (SANDER 2005, p. 45).

[...] a adoção dos termos gestão e gerência representa mais uma transposição, tão comum na história do pensamento administrativo brasileiro, de categorias analíticas e praxiológicas da administração empresarial para a administração do Estado e da educação. O certo é que o termo gestão vem se impondo crescentemente no pensamento administrativo do setor público e da educação brasileira. É consagrado na Constituição de 1988, na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional de 1996 e em numerosos instrumentos legais dos sistemas de ensino do País. Integra o vocabulário politizado dos movimentos sindicais e outras entidades da sociedade civil organizada. Enfim, representa hoje o novo discurso político e administrativo no governo da coisa pública e da educação, tanto estatal como privada, confessional ou não (SANDER, 2005, p. 45).

Cury (2002, p. 164, *apud* SANDER, 2005, p. 46) também “[...] explora a origem etimológica do termo gestão (do verbo latino *gerere*, gerar, exercer, executar)”, chamando a atenção para a postura dialógica subjacente ao conceito, como forma de governo da educação em seus distintos níveis e modalidades de ensino. Lima (2002, p. 17-19, *apud* SANDER, 2005, p. 46), por sua vez, “[...] faz um exercício semântico semelhante com relação ao termo governação (do latim *gubernatione*, condução, direção, ação ou efeito de governar)”,

destacando a ideia de processo, exercício e ação de governar, em vez do enfoque funcionalista próprio do pensamento administrativo tradicionalmente adotado na educação ocidental.

Como a presente análise refere-se à gestão da educação superior a distância, Sander (2005, p. 46), por meio da literatura internacional, identifica alguns estudos de gestão universitária, por exemplo, os de “Buchbinder, Barrow e Bok, no contexto da globalização”. Conforme o autor, esses pensadores adotaram “uma classificação de gestão universitária voltada para as forças do mercado, em oposição à que estava preocupada com a transmissão e a produção do conhecimento social” (SANDER, 2005, p. 46). A respeito de Bok, ex-reitor da Universidade de Harvard, Sander (2005, p. 46) afirma ter sido ele “particularmente contundente na sua análise crítica da crescente comercialização da universidade norte-americana, fazendo um chamamento para a preservação da missão intelectual e da cultura acadêmica da instituição universitária” (SANDER, 2005, p. 46). Nesse sentido, no que se refere as políticas públicas e gestão da educação no Brasil, em seus específicos níveis e modalidades de ensino, Sander (2005, p. 47) identifica duas tendências atuais: “a gestão produtiva, voltada para o mercado, com um viés econômico e comercial; e a gestão democrática, voltada para a cidadania, com uma orientação política e cultural” (SANDER, 2005, p. 47).

Assim, esta análise permitiu, conforme pontua Sander (2005, p. 47), compreender que

[...] a gestão da educação engloba desde a formulação de políticas e planos institucionais, a concepção de projetos pedagógicos para os sistemas e instituições educacionais, até a execução, supervisão e avaliação institucional das atividades de ensino, pesquisa e extensão, além da administração dos recursos financeiros, materiais e tecnológicos (SANDER, 2005, p. 47).

Considera-se, portanto, que “a definição de gestão da educação aproxima-se dos conceitos de governo, governação ou governança, termos hoje muito utilizados na educação” (SANDER 2005, p. 47). Nesse sentido, verificou-se que, por meio dessas definições, são desenvolvidas as chamadas funções pedagógicas específicas nas instituições de ensino, previstas na LDB/1996 e em outros estatutos legais, tais como “[...] planejamento e administração escolar, inspeção e supervisão escolar, coordenação pedagógica e orientação educacional” (SANDER, 2005, p. 47).

No que concerne ao contexto da gestão democrática, da gestão mercadológica e da autonomia universitária, entretanto, considera-se como ponto fundamental para a análise desta pesquisa compreender a gestão da educação superior a distância na perspectiva da gestão democrática da educação. Por isso, esta análise considera importantes os estudos de Franco e Morosini (2005, p. 42), que pontuam que

[...] a partir da década de 1990 os modelos de gestão passaram a estar vinculados à questão da globalização, surgindo assim o dualismo entre a universidade de conhecimento (Social) e a universidade de mercado, preocupadas, respectivamente, com a produção e a transmissão do conhecimento social e com a rentabilidade (MOROSINI, 2005, p. 42).

Nesta direção, cabe rememorar aqui a transformação pela qual passou a universidade como organização social: a universidade funcional, implantada na década de 1970, marcada pela interiorização; a universidade de resultados dos anos de 1980, caracterizada pela expansão de instituições privadas e pelo utilitarismo; e a universidade operacional dos anos de 1990. De acordo com Chauí (2003, *apud* FRANCO; MOROSINI, 2005, p. 42), a universidade pública perfaz um modelo de instituição social, isto é, como prática social fundada no reconhecimento público de sua legitimidade e de suas atribuições e estruturada por ordenamentos, normas e valores de reconhecimento e legitimidade internos a ela.

Nesse contexto, Morosini, Franco e Luce (2003, p. 321-323 *apud* SANDER, 2005, p. 50) ressaltam a relação do conceito de gestão democrática e do pensar e do fazer a universidade, “[...] explorando seus aspectos humanos, políticos e culturais, em um esforço de superação do caráter essencialmente técnico e burocrático da tradição brasileira de administração do Estado e da educação” (MOROSINI; FRANCO; LUCE, 2003, p. 321-323 *apud* SANDER, 2005, p. 50). Sander (2005, p. 50), por seu turno, também pontua que a tendência democrática da educação brasileira é “[...] evidente na legislação do ensino, nas práticas de gestão da educação em seus distintos níveis e modalidades e na produção acadêmica das universidades e instituições de pesquisa” (SANDER, 2005, p. 50). Nesse contexto, esclarece o autor:

O princípio da gestão democrática está consagrado no artigo 206 da Constituição Federal, no artigo 3º da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional e em numerosos estatutos legais dos sistemas estaduais de ensino. As leis de ensino asseguram a autonomia da escola pública, a participação dos educadores na elaboração do projeto pedagógico da escola e a participação da comunidade escolar e da comunidade local em conselhos escolares. Essas disposições dão aos educadores e à comunidade a base legal para exercer o controle democrático sobre os serviços educacionais prestados pelo Estado. Também confere à comunidade o direito de participar no fazer pedagógico como extensão do fazer educacional da família e da sociedade (SANDER, 2005, p. 50).

Por sua vez, Ristoff (2011, p. 29) pondera:

A democratização, para acontecer de fato, precisa de ações mais radicais, ações que afirmem os direitos dos historicamente excluídos, assegurando acesso e permanência a todos os que seriamente procuram a educação superior, desprivatizando e democratizando o campus público. O Programa Universidade para Todos, a criação

de novos campi nas IFES, a proposta de expansão do ensino noturno público, a criação de novas universidades federais, a proposta de conversão da dívida dos estados em investimentos na educação, a criação da Universidade Aberta do Brasil, a expansão da educação a distância, a criação de bolsas permanência são algumas das ações que apontam para o caminho da democratização (RISTOFF, 2011, p. 29).

Esta pesquisa também identificou, no relatório técnico elaborado por Aires (2014) sobre o estudo analítico do panorama nacional de efetivação da gestão democrática na Educação Superior Pública do CNE, que as conquistas alcançadas com a aprovação da nova CF/1988 demandavam a elaboração de novos aparatos legais para cumprir as diretrizes instituídas. Dessa forma, seguindo os preceitos constitucionais e na esteira da redemocratização do país, foram aprovadas e sancionadas a Lei n.º 9.394/1996, que dispôs sobre as diretrizes e bases da educação nacional (LDB), e mais recentemente a Lei n.º 13.005/2014, que instituiu o Plano Nacional de Educação (PNE). Ambas seguem a diretriz constitucional no tocante à instituição da gestão democrática como princípio do ensino. O relatório do CNE destaca também que o PNE tanto instituiu uma meta específica para a gestão democrática na educação como estabeleceu prazo para sua efetivação (AIRES, 2014, p. 20-21).

No Quadro 5 a seguir, está registrado o que determinam esses instrumentos legais, destacando-se o preconizado para a educação superior.

Quadro 5 - Gestão democrática da educação superior na legislação federal

Instrumento Legal	Texto
CF/1988	<p>Art. 206. O ensino será ministrado com base nos seguintes princípios: [...] VI - gestão democrática do ensino público, na forma da lei.</p> <p>Art. 207. As universidades gozam de autonomia didático-científica, administrativa e de gestão financeira e patrimonial, e obedecerão ao princípio de indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão.</p>
LDB/1996	<p>Art. 3º O ensino será ministrado com base nos seguintes princípios: [...] VIII - gestão democrática do ensino público, na forma desta Lei e da legislação dos sistemas de ensino.</p> <p>Art. 56. As instituições públicas de educação superior obedecerão ao princípio da gestão democrática, assegurada a existência de órgãos colegiados deliberativos, de que participarão os segmentos da comunidade institucional, local e regional.</p> <p>Parágrafo único. Em qualquer caso, os docentes ocuparão setenta por cento dos assentos em cada órgão colegiado e comissão, inclusive nos que tratarem da elaboração e modificações estatutárias e regimentais, bem como da escolha de dirigentes.</p>

PNE/2014	<p>Art. 2º São diretrizes do PNE:</p> <p>VI – promoção do princípio da gestão democrática da educação pública.</p> <p>Meta 19 – Assegurar condições, no prazo de 2 (dois) anos, para a efetivação da gestão democrática da educação, associada a critérios técnicos de mérito e desempenho e à consulta pública à comunidade escolar, no âmbito das escolas públicas, prevendo recursos e apoio técnico da União para tanto.</p>
-----------------	--

Fonte: Elaborado pela autora (2021), com base em Aires (2014).

Aires (2014, p. 25) esclarece, contudo, que

[...] considerando o caráter democrático que se necessita imprimir à gestão da educação implica reconhecê-la como parte da emancipação humana no que se refere à educação como direito público subjetivo. Igualmente porque a educação como bem público supõe a realização de relações embasadas em regras de colaboração, corresponsabilidade e solidariedade e, portanto, incompatível com relações fundadas em regras de exploração, dominação e opressão. Acrescenta-se, também que, considerando os princípios basilares da gestão democrática – descentralização, participação e autonomia, mister se faz trazer, a modo de reflexão, cada um deles no contexto da análise e prática da concepção de gestão democrática como princípio de ensino (AIRES, 2014, p. 25).

Assim, esta análise permite considerar, conforme as ponderações de Paro (1998 *apud* SANDER, 2005, p. 51), que “são inúmeras as limitações e distorções da legislação em matéria de democratização da gestão da educação brasileira” (PARO, 1998 *apud* SANDER, 2005, p. 51). Entretanto, segundo o autor,

[...] não obstante as limitações da legislação, o conceito de gestão democrática está claramente consagrado na Carta Magna (1988) e na LDB/1996, dando aos educadores e à comunidade os elementos básicos para a conquista de novos espaços para o seu exercício no cotidiano da escola, tanto estatal como privada, confessional ou não” (PARO, 1998 *apud* SANDER, 2005, p. 51).

Em outra perspectiva, no contexto de uma política mercadológica, identificou-se, por meio das contribuições de Sander (2005, p. 48), que a causa da “[...] tendência política e administrativa de gestão produtiva da educação voltada para o mercado é o fenômeno da globalização da economia e da atividade humana” (SANDER, 2005, p. 48). Para o autor as consequências desse fenômeno, são o aumento expressivo “[...] da pobreza, da exclusão, da iniquidade e do desemprego, que se manifestam de maneira persistente em todo o mundo” (SANDER, 2005, p. 48).

Sander (2005, p. 49) esclarece que, desde a década de 1960,

[...] as políticas públicas de educação e administração educacional, daquela época [1960], sustentavam-se nos poderosos movimentos internacionais da economia da educação, da planificação de recursos humanos, das teorias do capital humano e do investimento no ser humano. À luz da lógica econômica que caracterizou esses movimentos, surgiu o planejamento governamental e, dentro dele, o planejamento educacional, fortemente impulsionado pelas agências de assistência técnica e financeira dos países desenvolvidos, pelos organismos intergovernamentais de cooperação internacional e pelas organizações multilaterais de crédito (SANDER, 2005, p. 49).

Em um cenário ainda mais complexo, entretanto, verificou-se que desde o início do século XXI, conforme pontua Sander (2005, p. 49),

[...] a lógica econômica do desenvolvimentismo do pós-guerra vem assumindo uma nova roupagem, que na atual sociedade globalizada gira em torno da ocupação de espaços políticos e militares e da defesa de poderosos interesses econômicos e comerciais, hoje mais evidentes do que nunca nas negociações internacionais no âmbito da Organização Internacional do Comércio (OMC), e, neste hemisfério, nas negociações para o estabelecimento da Área de Livre Comércio das Américas (Alca) (SANDER, 2005, p. 49).

Compreende-se que a “[...] lógica mercadológica que hoje domina a política e a sociedade também invade os meios acadêmicos, influenciando a formulação de políticas públicas e a concepção de perspectivas de gestão do Estado e de administração da educação” (SANDER, 2005, p. 49). Assim, de acordo com Sander (2005, p. 49), “as palavras-chave desse contexto são: eficiência econômica, competitividade e lucratividade, descentralização e privatização, qualidade total e avaliação de desempenho” (SANDER, 2005, p. 49). Nesse quadro, conforme também constata Sander (2005), o objetivo dessa lógica mercadológica é alcançar padrões cada vez mais elevados de qualidade institucional e desenvolvimento humano na nova sociedade do conhecimento e, assim, garantir a competitividade.

No que se refere à autonomia universitária, Franco e Morosini (2005) apontam que cabe reconhecer que a educação superior conquistou, na década de 1980, um espaço de afirmação fundamental. Esse espaço, conforme os autores, consubstancia-se na Constituição Federal de 1988, com a marca de autonomia impressa no *caput* do Art. 207: “As universidades gozam, na forma da lei, de autonomia didático-científica, administrativa e de gestão financeira e patrimonial e obedecerão ao princípio da indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão” (BRASIL, 1988). Como direito constitucional, tal noção é uma conquista para a democracia na universidade. As autoras também chamam a atenção para o fato de que a autonomia universitária traz a ideia de autodeterminação, mas com limites externos traçados pela Constituição.

Aires (2014, p. 27), por sua vez, aborda a autonomia universitária como constitutiva da democracia e ressalta ser esse

[...] um processo sempre inacabado, por isto não existe uma autonomia absoluta. No tocante à gestão escolar, a conquista da autonomia quer dizer rompimento com a forma tradicional de gestão burocrática. Por fim, a instituição autônoma supõe assumir, coletivamente, novos modos de planejar, organizar e avaliar seu trabalho a partir de uma visão da realidade local para o atendimento de suas demandas básicas, em oposição à uniformização (AIRES, 2014, p. 27).

Já Fávero (1997, p. 200) afirma que, se a existência de autonomia universitária em sentido pleno é questionada, se observa também que existe

[...] uma luta pela construção efetiva dessa autonomia, por parte de grupos organizados dentro e fora das universidades. Essa luta, entretanto, não poderá excluir o controle social da produção universitária, a partir do conhecimento e acompanhamento público e suas práticas (FÁVERO, 1997, p. 200).

De acordo com Chauí (2003), a indissociabilidade entre universidade e democracia perpassa a tese de que a autonomia universitária deve ser entendida pelo direito e pelo poder de definir suas normas de formação, docência e pesquisa, e abrange os seguintes tipos: a) autonomia institucional (de políticas acadêmicas); b) autonomia intelectual (credos, partidos, ideologia estatal, imposições empresariais e financeiras); c) autonomia de gestão financeira com destinação de recursos segundo as necessidades regionais/ locais e da pesquisa.

Diante do exposto, entende-se, conforme pontuam Franco e Morosini (2005, p. 43), que “[...] autonomia e discussão caminham juntas; autonomia gestão democrática, também” (FRANCO; MOROSINI, 2005, p. 43). Assim, considera-se nesta análise a essencialidade das políticas acadêmicas e da tomada de decisões abertas e transparentes, da participação da comunidade acadêmica na definição de prioridades e do envolvimento da sociedade civil.

3.2 GESTÃO, PLANEJAMENTO, ORGANIZAÇÃO E ESTRUTURA DA EDUCAÇÃO SUPERIOR A DISTÂNCIA

Considerando o desenvolvimento histórico da educação a distância, Aires e Lopes (2017) destacam que essa modalidade de ensino “tem sido, desde sua origem, um meio de democratização do acesso e da oferta educacional” (AIRES; LOPES, 2017, p. 46). Conforme as autoras, essa vocação foi se acentuando crescentemente ao longo de seu desenvolvimento e atualmente “[...] é uma possibilidade assumida pelas instituições educacionais e organizações

formadoras de todos os tipos para a oferta de educação básica e superior e de formação profissional continuada” (AIRES; LOPES, 2017, p. 47).

De acordo com Aires e Lopes (2017, p. 47), a EaD começou a ser utilizada

[...] com o ensino por correspondência e o material impresso, que marcaram a primeira geração da modalidade, caracterizada como o ensino baseado no texto com outras ajudas, outros recursos, a EaD representou, já em seu começo, uma possibilidade de educação para aqueles que não podiam frequentar uma instituição de ensino convencional, ou seja, uma escola ou universidade presencial. F nessa linha que se criou, em 1969, a primeira universidade a distância, a *Open University*, na Inglaterra e, nas décadas seguintes, as demais megauniversidades, configurando o modelo unimodal ou puro de universidade, com oferta exclusivamente a distância para atender a grandes contingentes populacionais excluídos do processo educativo (AIRES; LOPES, 2017, p. 47).

Para Villarroel (1996 *apud* AIRES; LOPES, 2017), o modelo instituído pela Open University marcou o começo da moderna educação a distância, ou seja, a primeira geração. Conforme o autor, esse modelo, considerado revolucionário, se caracterizou por incluir vários elementos que não estavam anteriormente presentes nas experiências de EaD, sobretudo no ensino por correspondência: desenho instrucional baseado na atuação de equipes multidisciplinares, redes sucursais nacionais e regionais para o apoio acadêmico aos alunos e emprego de outros meios além do impresso, tais como audiovisuais, fitas gravadas, rádio e televisão.

A universidade inglesa teve ampla aceitação e o modelo que utilizou foi adotado em muitas partes do mundo, especialmente na educação de nível superior, tornando-se uma alternativa viável, notadamente pelo baixo custo operativo inicial. As instituições organizaram-se com base no modelo industrial de produção, o taylorismo-fordismo, e desenvolveram seus modelos pedagógicos e de gestão com base na centralização e na verticalização.

A segunda geração de EaD configurou-se, segundo Villarroel (1996 *apud* AIRES; LOPES, 2017, p. 47), pelas possibilidades de comunicação síncrona em tempo real, que permitiu o contato imediato entre pessoas localizadas em lugares distantes. Com o telefone e os satélites, potencializou-se o uso de áudios e teleconferências, combinados com as estratégias da primeira geração. Mais recentemente, as novas possibilidades colocadas pela internet vêm permitindo conectar pessoas sincronicamente, por meio de *chats* e webconferências. Essa nova fase, ainda conforme o autor, “estimulou o surgimento do modelo bimodal ou misto, com a participação de universidades convencionais na oferta de EaD” (VILLARROEL, 1996 *apud* AIRES; LOPES, 2017, p. 47).

Posteriormente, esse “[...] modelo, denominado sistema híbrido, se caracterizou pela organização da oferta nas universidades presenciais, mediante a criação de unidades próprias ou o desenvolvimento de ações na modalidade nas unidades já existentes” (AIRES; LOPES, 2017, p. 47). Nesse contexto, conforme Aires e Lopes (2017, p. 48), fortaleceram-se “[...] as tendências pedagógicas direcionadas à intensificação do diálogo entre professores e alunos e as formas mais participativas de gestão” (AIRES; LOPES, 2017, p. 47).

A terceira geração da EaD, de acordo com Aires e Lopes (2017, p. 48), aproveitou os “recursos trazidos pelas novas tecnologias da informação e da comunicação” (AIRES; LOPES, 2017, p. 48) e foi marcada pela comunicação assíncrona, em tempos diferentes. Para a comunicação entre professor e estudantes eram utilizados fax, correio eletrônico, listas e fóruns de discussão. Rodriguez (1999) destaca que, nessa fase, desapareceram os limites entre as universidades presenciais e a distância e surgiu a universidade virtual. Esta permitiu, segundo Aires e Lopes (2017, p. 48),

[...] um alto grau de flexibilidade ao estudante, que não ficam limitados às necessidades operacionais das mesmas para a organização de horários e atividades. As instituições optaram por soluções pedagógicas de abordagem construtivista, com foco na formação de comunidades de aprendizagem em rede e na comunicação multidirecional em tempo diferenciado. O princípio da gestão democrática, ganha espaço na organização e na gestão da oferta do ensino a distância. Desse modo, com a presença marcante das tecnologias e tendo em vista as novas formas de construção do conhecimento, de modo coletivo e colaborativo em comunidades de aprendizagem, o modelo de gestão em rede, horizontal e flexível, tem se constituído em alternativa para superar modelos verticais e estruturados (AIRES; LOPES, 2017, p. 48).

Considera-se, portanto, que esse período acima mencionado, se refere a quarta geração da EaD. Nesse contexto, ao longo do desenvolvimento da EaD, assistiu-se a um movimento integrador das gerações de educação a distância, resultando, portanto na quinta geração da EaD, no qual as tecnologias mais utilizadas representaram uma junção de meios de diferentes etapas, conforme pontuam Aires e Lopes (2017). As autoras ressaltam, contudo, que a partir das últimas décadas, constatou-se um crescente predomínio de internet como meio primordial da comunicação educativa. No entanto – prosseguem eles –, a limitação econômica para desenvolver projetos de comunicação digital integrando diferentes meios é ainda um problema para parte importante das instituições que se propõem a ofertar cursos em EaD.

Assim, Aires e Lopes (2017) consideram que não somente as características do público para o qual é oferecida a formação a distância, mas também o contexto das instituições, impacta a qualidade da oferta. Segundo as autoras, as instituições ofertantes de EaD, especialmente as

universidades, ainda não desenvolveram plenamente os processos administrativos, de gestão, pedagógicos e institucionais de forma a contemplar as especificidades da modalidade.

Apesar das limitações que as instituições educacionais possam vir a enfrentar, os avanços tecnológicos e as possibilidades interativas dos novos ambientes comunicativos estão gerando mudanças metodológicas importantes nos processos de formação e gestão. Na educação a distância, essas transformações se relacionam com a ampliação e ressignificação do conjunto de meios e materiais didáticos, afetando as próprias bases conceituais e institucionais dessa modalidade educativa.

Aires e Lopes (2017) afirmam que as contribuições teóricas de autores como Bell, Castells, Ramonet, Giddens e Negri e Hardt auxiliaram a compreensão das novas sociedades do fim do século XX e princípios do século XXI, pois durante algumas décadas o destaque dos estudos foi dado ao debate sobre as transformações em curso na sociedade contemporânea. Segundo elas, os autores citados mostraram como as organizações e instituições, privadas ou públicas, produtoras ou não de bens materiais, eram afetadas por essas transformações que, do mesmo modo, provocaram impactos na vida social.

Assim, essas mudanças orientaram e direcionaram o sentido das políticas, particularmente as do setor educacional, repercutindo tanto na maneira de conceber a educação como no estabelecimento de prioridades para o setor. De acordo com Aires e Lopes (2017), para o enfrentamento desse novo contexto, essas transformações exigiram adequações das instituições educacionais não só de natureza pedagógica e metodológica, mas também de caráter institucional, em seus processos de organização e gestão.

As autoras enfatizam que, para Castells (1997 *apud* AIRES; LOPES, 2017), o elemento principal das mudanças produzidas pelas novas tecnologias foi o processamento da própria tecnologia da informação e seu impacto sobre a geração e aplicação do conhecimento, os novos tipos de trabalho, a nova economia e as novas relações humanas. Nesse contexto, Aires e Lopes (2017) ressaltam que a chamada cultura audiovisual marcou uma nova civilização com o cinema, o rádio e, depois, a televisão, e que fundou, em todo o mundo, uma nova era da comunicação. A integração desses meios de comunicação e suas possibilidades interativas criaram novos poderes, pela força de penetração e adesão que possuem. Posteriormente, a internet marcou um novo tempo.

Nessa nova realidade, Aires e Lopes (2017) ponderam que é inquestionável o potencial das redes, bem como seu impacto na organização e gestão das instituições em geral. As tecnologias da informação e comunicação (TICs), conforme as autoras, contribuíram para cimentar essa nova ordem, ou seja, estabeleceram a estrutura organizativa mediante conexões

de rede. Para as autoras, a lógica das redes de computadores e de pessoas diz respeito às finalidades para as quais foram criadas e às formas de organização que suscitaram. Além de abrir novas possibilidades no plano de comunicação, estabeleceram, igualmente, novos modelos de organização e de gestão em expansão na sociedade.

No que se refere à gestão da modalidade de educação a distância, sua dimensão e características devem ser reconhecidas e exploradas no sentido de aproximar os sujeitos envolvidos no processo de construção do conhecimento e da organização institucional. Assim, esse é um desafio com o qual os gestores se deparam ao decidirem sobre estratégias e formas de organização e processos de gestão para uso das TICs e das redes no alcance dos objetivos organizacionais (AIRES; LOPES, 2017).

Para Preti (2009, p. 136-137), todavia, a organização da educação a distância nos processos de formação não pode ser compreendida como um “sistema que se amolda ao já existente”, tampouco como um “sistema paralelo” nas instituições. Conforme o autor, a EaD deve ser concebida como prática educativa integrada à política e ao projeto pedagógico da instituição, considerada em suas especificidades e diferenças. No que diz respeito ao modelo de gestão democrática e em rede na educação a distância, Aires e Lopes (2017) opinam que o questionamento sobre o significado das redes e do exercício reflexivo para entendê-lo tem dado origem à criação de outros formatos organizacionais, resultando na adoção de um novo modelo de gestão, que denota novos modelos de proceder, de trabalhar, de aprender, de viver e de conviver.

Com base nesta análise, compreende-se que a gestão da EaD gira em torno de um projeto pedagógico pautado em uma concepção orientadora de educação, cujo planejamento, direção, coordenação, acompanhamento e avaliação estão voltados para os procedimentos administrativos propriamente ditos. Esses, por sua vez, estão “[...] relacionados com a gestão de equipes multidisciplinares, dos recursos materiais, físicos e financeiros, bem como das relações intra e interinstitucionais” (AIRES; LOPES, 2017, p. 53). As autoras complementam que “[...] os sistemas de EaD incluem outros como os serviços de apoio aos alunos, o acompanhamento tutorial, o desenvolvimento e a produção de materiais e o suporte tecnológico” (AIRES; LOPES, 2017, p. 53). Dessa forma, as autoras ponderam que “esses componentes, funcionando integralmente, visam proporcionar resultados de qualidade” (AIRES; LOPES, 2010, p. 243, *apud* AIRES; LOPES, 2017).

Aires e Lopes (2017) também ressaltam que nesse processo de gestão da EaD será fundamental a liderança da equipe gestora, exercendo a mediação em direção à sinergia dos sujeitos e promovendo o exercício da autonomia, numa perspectiva de uma gestão democrática.

Entretanto, apesar das dificuldades, as gerações mediante as quais se configurou a EaD ao longo do seu desenvolvimento conduziram a um cenário mais favorável para a constituição de um novo modelo de gestão de base democrática. De acordo com Aires e Lopes (2017), esse novo modelo emerge do próprio desenvolvimento da rede internet e das possibilidades comunicativas das novas tecnologias de informação e comunicação, bem como dos enfoques pedagógicos, metodológicos e institucionais focados em perspectivas emancipadoras da educação e da gestão.

3.2.1 Documentos que reconheceram legalmente a modalidade de educação a distância no Brasil

Esta análise avança agora para a compreensão dos documentos que reconheceram legalmente a educação a distância no Brasil e, portanto, a regulamentaram. O objetivo é investigar como a legislação contribuiu para a consolidação da EaD como modalidade educacional e seu direcionamento para a educação superior. Conforme já mencionado, o documento oficial que demarca o reconhecimento da educação a distância no Brasil foi a Lei nº 9.394/1996 (LDB), que, de seus 92 artigos, dedica à EaD especificamente o Art. 80, cujos quatro parágrafos estabelecem o papel regulador do Estado perante a modalidade.

Para Franco (2021), pode-se diferenciar a política geral para a educação superior a distância daquela que é estabelecida para o ensino presencial por meio das normativas, que vão desde o credenciamento institucional para a oferta de cursos em EaD até a definição do percentual da modalidade que pode ser utilizado em cursos presenciais. Segundo o autor, a legislação brasileira não coloca barreiras absolutas para o uso da modalidade a distância nos cursos de graduação presenciais, uma vez que o problema maior não é se eles podem ou não ter disciplinas a distância, e sim a definição do que pode ou não ser ofertado a distância em cada curso.

Nesse contexto, verifica-se que a política de educação a distância possui dois interlocutores principais: a Associação Universidade em Rede (UniRede), que congrega as instituições de educação superior públicas, e a Associação Brasileira de Educação a Distância (Abed), que abrange tanto indivíduos como instituições privadas e públicas de educação. De acordo com Franco (2021), a partir de 2005 foi sendo implementada uma política de educação a distância específica para as IES públicas, que culminou com a criação do Sistema Universidade Aberta do Brasil (UAB) em 2005.

Para o alcance do objetivo proposto nesta pesquisa, contudo, entende-se ser necessário analisar as legislações e normas vigentes que regulamentam e organizam a modalidade de EaD nas instituições de educação superior. Para isso, no caso desta investigação, consideram-se as leis, decretos, portarias, resoluções, instruções normativas e pareceres inerentes à modalidade.

Para Cury (2000, p. 16),

[...]. A legislação, então, é uma forma de apropriar-se da realidade política por meio das regras declaradas, tornadas públicas, que regem a convivência social de modo a suscitar o sentimento e a ação da cidadania. Não se apropriar das leis é, de certo modo, uma renúncia à autonomia e a um dos atos constitutivos da cidadania, enfim, conhecer a legislação é, então, um ato de cidadania (CURY, 2000, p. 16).

Nos Quadros 6, 7, 8, 9 e 10 a seguir apresentam-se as legislações que regulam a EaD.

Quadro 6 - Legislação EaD pós-1990: leis e decretos

Ano	Legislação	Alterações/Atualizações/Regulamentações	Status
1996	Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB)	Alterações mais recentes: 1). Lei n.º 13.796, de 3 de janeiro de 2019 2). Lei n.º 13.803, de 10 de janeiro de 2019 3). Lei n.º 13.826, de 13 de maio de 2019 4). Lei n.º 13.868, de 3 de setembro de 2019	Em vigor
1998	Lei n.º 9.610, de 19 de fevereiro de 1998	Altera, atualiza e consolida a legislação sobre direitos autorais e dá outras providências	Em vigor
1998	Decreto n.º 2.494, de 10 de fevereiro de 1998	Regulamenta o art. 80 da Lei n.º 9.394, de 20 de dezembro de 1996, e dá outras providências	Revogado pelo Decreto n.º 5.622/2005
1998	Decreto n.º 2.561, de 27 de abril de 1998	Altera a redação dos art. 11 e 12 do Decreto n.º 2.494, de 10 de fevereiro de 1998, que regulamenta o disposto no art. 80 da Lei n.º 9.394, de 20 de dezembro de 1996	Revogado pelo Decreto n.º 5.622/2005
2005	Decreto n.º 5.622, de 19 de dezembro de 2005	Regulamenta o art. 80 da Lei n.º 9.394, de 20 de dezembro de 1996 (LDB)	Revogado pelo Decreto n.º 9.057
2006	Decreto n.º 5.773, de 9 de maio de 2006	Dispõe sobre o exercício das funções de regulação, supervisão e avaliação de IES e cursos superiores de graduação e sequenciais no sistema federal de ensino	Revogado pelo Decreto n.º 9.235 de 2017

2006	Decreto n.º 5.800, de 8 de junho de 2006	Dispõe sobre o Sistema Universidade Aberta do Brasil – UAB	Em vigor
2007	Decreto n.º 6.303, de 12 de dezembro de 2007	Altera dispositivos dos Decretos n.º 5.622, de 19 de dezembro de 2005, e n.º 5.773, de 9 de maio de 2006, que dispõe sobre o exercício das funções de regulação, supervisão e avaliação de IES e cursos superiores de graduação e sequenciais no sistema federal de ensino	Revogado pelo Decreto n.º 9.235 de 2017
2010	Decreto n.º 7.385, de 8 de dezembro de 2010	Institui o Sistema Universidade Aberta do Sistema Único de Saúde – UNA-SUS, e dá outras providências	Em vigor
2017	Decreto n.º 9.057, de 25 de maio de 2017	Regulamenta o art. 80 da Lei n.º 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as Diretrizes e Bases da Educação Nacional, e republicação em 30/05/2017 (artigo 9º) Revogou o Decreto n.º 5.622, de 19 de dezembro de 2005	Em vigor
2017	Decreto n.º 9.235, de 15 de dezembro de 2017	Dispõe sobre o exercício das funções de regulação, supervisão e avaliação das IES de ES e dos cursos superiores de graduação e de pós-graduação no SFE	Em vigor
2018	Lei n.º 13.620, de 15 de janeiro de 2018	Institui o dia 27 de novembro como Dia Nacional de Educação a Distância	Em vigor

Fonte: Elaborado pela autora (2021), com base em Fonseca (2020).

Quadro 7 - Legislação EaD pós-1990: portarias

Ano	Legislação	Alterações/Atualizações/Regulamentações	Status
2004	Portaria n.º 4.059, de 10 de dezembro de 2004	Trata da modalidade semipresencial em cursos superiores de graduação reconhecidos	Revogada pela Portaria n.º 1.134/2016
2007	Portaria Normativa n.º 40, de 12 de dezembro de 2007	Institui o e-MEC, sistema eletrônico de fluxo de trabalho e gerenciamento de informações relativas aos processos de regulação da educação superior no sistema federal de educação	Revogada pela Portaria Normativa n.º 11, de 20 de junho de 2017
2016	Portaria n.º 1.134, de 10 de outubro de 2016	Revoga a Portaria MEC n.º 4059/2004 e estabelece nova redação sobre a oferta de disciplinas na modalidade a distância em cursos de graduação presenciais	Revogada pela Portaria n.º 1.428, de 28 de dezembro de 2018

2016	Portaria n.º 183, de 21 de outubro de 2016	Regulamenta as diretrizes para concessão e pagamento de bolsas aos participantes da preparação e execução dos cursos e programas de formação superior, inicial e continuada no âmbito do Sistema Universidade Aberta do Brasil	Alterada pela Portaria n.º 15, de 23 de janeiro de 2017
2017	Portaria Capes n.º 15, de 23 de janeiro de 2017	Altera a Portaria n.º 183, de 21 de outubro de 2016, que regulamenta as diretrizes para concessão e pagamento de bolsas aos participantes da preparação e execução dos cursos e programas de formação superior, inicial e continuada no âmbito do Sistema Universidade Aberta do Brasil	Em vigor
2017	Portaria Capes n.º 139, de 13 de julho de 2017	Altera a Portaria n.º 183, de 21 de outubro de 2016, que regulamenta as diretrizes para concessão e pagamento de bolsas aos participantes da preparação e execução dos cursos e programas de formação superior, inicial e continuada, no âmbito do Sistema Universidade Aberta do Brasil	Em vigor
2017	Portaria Normativa MEC n.º 11, de 20 de junho de 2017	Estabelece normas para o credenciamento de instituições e a oferta de cursos superiores a distância, em conformidade com o Decreto n.º 9.057, de 25 de maio de 2017	Em vigor
2017	Portaria Normativa MEC n.º 23, de 21 de dezembro de 2017	Dispõe sobre o fluxo dos processos de credenciamento e credenciamento de instituições de educação superior e de autorização, reconhecimento e renovação de reconhecimento de cursos superiores	Em vigor
2018	Portaria n.º 101, de 8 de maio de 2018	Estabelece atribuições, formas de ingresso e parâmetros atinentes aos Assistentes à Docência regulamentados pela Portaria Capes n.º 183, de 21 de outubro de 2016	Alterada pela Portaria Capes n.º 15, de 23 de janeiro de 2017 e Portaria n.º 139, de 13 de julho de 2017
2018	Portaria n.º 451, de 16 de maio de 2018	Define critérios e procedimentos para a produção, recepção, avaliação e distribuição de recursos educacionais abertos ou gratuitos voltados para a educação básica em programas e plataformas oficiais do Ministério da Educação	Em vigor

2018	Portaria Normativa n.º 742, de 2 de agosto de 2018	Dispõe sobre os fluxos dos processos de credenciamento e reconhecimentos de instituições de educação superior e de autorização, reconhecimento e renovação de reconhecimento de cursos superiores, bem como seus aditamentos.	Altera a Portaria Normativa n.º 23, de 21 de dezembro de 2017
2018	Portaria Gab. n.º 249, de 8 de novembro de 2018	Regulamenta o Art. 7º da Portaria Capes n.º 183, de 21 de outubro de 2016, que prevê a realização de processo seletivo com vistas à concessão das bolsas UAB criadas pela Lei n.º 11.273, de 6 de fevereiro de 2006.	Em vigor
2018	Portaria n.º 275, de 18 de dezembro de 2018	Dispõe sobre os programas de pós-graduação <i>stricto sensu</i> na modalidade a distância.	Em vigor
2018	Portaria n.º 1.428, de 28 de dezembro de 2018	Dispõe sobre a oferta, por instituições de educação superior, de disciplinas na modalidade a distância em cursos de graduação presencial.	Revoga a Portaria n.º 1.134, de 10 de outubro de 2016
2019	Portaria n.º 2.117, de 6 de dezembro de 2019	Dispõe sobre a oferta de carga horária na modalidade de EaD na organização pedagógica e curricular de seus cursos de graduação presenciais, até o limite de 40% da carga horária total do curso.	Revoga a Portaria n.º 1.428, de 28 de dezembro de 2018

Fonte: Elaborado pela autora (2021), com dados do portal do MEC⁸ e com base em Fonseca (2020).

Quadro 8 - Legislação EaD pós-1990: resoluções

Ano	Legislação	Alterações/Atualizações/Regulamentações	Status
2010	Resolução n.º 3, de 15 de junho de 2010	Institui as Diretrizes Operacionais para a Educação de Jovens e Adultos nos aspectos relativos à duração dos cursos e idade mínima para ingresso nos cursos de EJA; idade mínima e certificação nos exames de EJA; e Educação de Jovens e Adultos desenvolvida por meio da Educação a Distância.	Em vigor
2016	Resolução n.º 1, de 11 de março de 2016	Estabelece as Diretrizes e Normas Nacionais para a Oferta de Programas e Cursos de Educação superior na Modalidade a Distância.	Em vigor

Fonte: Elaborado pela autora (2021), com dados no portal do MEC⁹ e com base em Fonseca (2020).

⁸ http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=18977

⁹ http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=18977

Quadro 9 - Legislação EaD pós-1990: instrução normativa

Ano	Legislação	Alterações/Atualizações/Regulamentações	Status
2013	Instrução Normativa n.º 1, de 14 de janeiro de 2013	Trata dos procedimentos do fluxo dos processos de regulação de reconhecimento e renovação de reconhecimento de cursos na modalidade EaD	Revogada pelo Despacho Seres n.º 92, de 10 de maio de 2017

Fonte: Elaborado pela autora (2021), com dados do portal do MEC¹⁰ e com base em Fonseca (2020).

Quadro 10 - Legislação EaD pós-1990: parecer

Ano	Legislação	Alterações/Atualizações/Regulamentações	Status
2015	Parecer CNE/CES n.º 564/2015,	Parecer referente à proposição da Resolução n.º 1, publicada em 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	homologado no DOU de 10/03/2016

Fonte: Elaborado pela autora (2021), com dados do portal do MEC¹¹ e com base em Fonseca (2020).

Concorda-se com Sousa (2016, p. 156), quanto à afirmação de que é indiscutível que a “[...] fonte documental dos dados coletados narra a história da educação a distância e, por que não afirmar, também, dos caminhos percorridos pelas políticas destinadas a essa modalidade” (SOUSA, 2016, p. 156). Aires e Lopes (2017), por sua vez, afirmam que compreender a verdadeira dimensão da educação a distância nos tempos atuais e os modelos de organização e gestão adotados pelas instituições para a oferta de educação e formação nessa modalidade, implica em considerar seu processo de desenvolvimento em contextos específicos. Para as autoras, deve-se também considerar que esse processo resultou na criação e implementação de modelos diferenciados de oferta historicamente consolidados, bem como daqueles que vêm sendo instituídos mais recentemente. Esses modelos estão associados a uma ou várias formas de tecnologia de informação e comunicação (TICs), às quais se vinculam as diferentes concepções e denominações da EaD e as formas de organização e gestão da modalidade.

¹⁰ http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=18977

¹¹ http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=18977

3.2.2 Educação a distância: perspectivas de gestão e modelo de estudo¹²

Considera-se importante compreender, além dos aspectos referentes à gestão da universidade de modo geral, também os elementos organizacionais e constitutivos da gestão da EaD, por fornecerem aproximações com o *modus operandi* da instituição e de como ela incorpora a modalidade. Entretanto, com base em Moraes, Andrade e Oliveira (2021, p. 106), entende-se que a discussão sobre a gestão e a organização do trabalho na universidade precisa “levar em consideração de que se trata de uma instituição situada em uma sociedade capitalista, na qual as relações sociais e a divisão do trabalho tendem a expressar os movimentos dessa lógica de produção socioeconômica” (MORAES; ANDRADE; OLIVEIRA, 2021, p. 106).

No que se refere essa relação entre universidade e sistema político-econômico, Moraes, Andrade e Oliveira (2021, p. 106-107) ressaltam que essa questão “[...] remete à discussão acerca do conceito de administração em geral e de sua transformação segundo a forma como a sociedade passou a se organizar ao longo do século XX” (MORAES; ANDRADE; OLIVEIRA, 2021, p. 106-107). Chiavenato (2000, *apud* MORAES; ANDRADE; OLIVEIRA, 2021, p. 107) pondera que “[...] a palavra administração sofreu uma radical transformação em seu significado original (do latim *ad* – direção, para, e *minister* – subordinação ou obediência)”, deixando de se referir àquele que realiza uma função abaixo do comando de outrem, ou seja, aquele que presta um serviço a outro para o processo de planejamento, organização, direção e controle do uso de recursos a fim de alcançar objetivos. Martins (1991, *apud* MORAES; ANDRADE; OLIVEIRA, 2021, p. 107), por seu turno, define a administração como “[...] o processo de planejar para organizar, dirigir e controlar recursos humanos, materiais, financeiros e informacionais, visando à realização de objetivos” (MARTINS, 1991, *apud* MORAES; ANDRADE; OLIVEIRA, 2021, p. 107).

Tomando como referência os conceitos de Chiavenato (2000) e de Martins (1991), Moraes, Andrade e Oliveira (2021, p. 107) pontuam que, “[...] a partir desses autores, pode-se notar alguns termos como característicos do modo de produção capitalista, por exemplo, os de controle, produtividade e eficiência” (MORAES; ANDRADE; OLIVEIRA, 2021, p. 107). No entanto, conforme afirma Paro (1999, p. 18 *apud* MORAES; ANDRADE; OLIVEIRA, 2021, p. 107), “a administração, em sendo uma atividade essencialmente humana, precede à organização da sociedade sob a forma capitalista de produção e de exploração do trabalho” (PARO, 1999, p. 18 *apud* MORAES; ANDRADE; OLIVEIRA, 2021, p. 107), referindo-se à

¹² Destaca-se que, nesta seção, administração e gestão são tomadas como sinônimos.

utilização racional de recursos para a realização de fins determinados. Assim, de acordo com Moraes, Andrade e Oliveira (2021), compreende-se que “tanto os princípios quanto a função da administração podem estar diretamente relacionados aos fins e à natureza da organização em uma realidade social determinada” (MORAES; ANDRADE; OLIVEIRA, 2021, p. 107).

Moraes, Andrade e Oliveira (2021, p. 107) mostram, todavia, as diferenças entre a administração de uma empresa e a escolar. Conforme os autores,

[...] enquanto em uma empresa a função da administração é organizar os trabalhadores e os diferentes recursos do processo de produção – objetivando o controle das forças produtivas do planejamento à execução das operações e a maximização da produção para a acumulação do capital –, na instituição escolar as especificidades estão estreitamente vinculadas ao processo de formação humana e cujo caráter político-pedagógico não deve visar a obtenção de lucro, diferindo, portanto, da administração em geral e, particularmente, da empresarial (MORAES; ANDRADE; OLIVEIRA, 2021, p. 107).

Por isso, na opinião de Moraes, Andrade e Oliveira (2021), para compreender a gestão e a organização da EaD na educação superior, é necessário identificar as tendências e os elementos que constituem o campo da administração. Nesse sentido, pode-se considerar que “[...] o fazer político-administrativo de uma instituição educacional se desenvolve nos diversos momentos da prática pedagógica, no ato de ensinar, nas lutas políticas, no planejamento, na organização pedagógica da escola, na gestão, na relação com a comunidade” (DOURADO, 1998, p. 90, *apud* MORAES; ANDRADE; OLIVEIRA, 2021, p. 107).

Moraes, Andrade e Oliveira (2021, p. 108) ponderam que a

[...] complexificação e a divisão do trabalho sob o signo do capitalismo culminou com o crescimento das organizações, possibilitando o surgimento e a diversificação das teorias e práticas de administração. Diversas variáveis, tais como tarefas, estrutura, pessoas, ambiente e tecnologia, provocaram, a seu tempo, uma diferente teoria administrativa. Diversas abordagens administrativas destacaram-se a partir do século XX, a saber: abordagem clássica, humanística, neoclássica, estruturalista e comportamental, cada uma delas englobando um conjunto de teorias, segundo a ênfase dada à análise das organizações (MORAES; ANDRADE; OLIVEIRA, 2021, p. 108).

Acredita-se que, “no campo educacional não se pode perder de vista o princípio constitucional da gestão democrática da educação” (MORAES; ANDRADE; OLIVEIRA, 2021, p. 108). Como visto anteriormente, diferentemente das empresas que “[...] visam à produção de um bem material tangível ou de um serviço determinado, imediatamente identificáveis e facilmente avaliáveis” (PARO, 1999, p. 126, *apud* MORAES; ANDRADE; OLIVEIRA, 2021, p. 108). De acordo com Moraes, Andrade e Oliveira (2021, p. 108),

considera-se a meta básica da organização escolar “[...] a produção e a socialização do saber, e como matéria-prima, o elemento humano que, nesse processo, é sujeito e objeto. A organização escolar visa fins que não são facilmente mensuráveis e identificáveis” (MORAES; ANDRADE; OLIVEIRA, 2021, p. 108).

Considera-se que “administrar uma instituição educacional, portanto, não se resume à aplicação dos métodos, das técnicas e dos princípios utilizados nas empresas, devido à sua especificidade e aos fins a serem alcançados” (MORAES; ANDRADE; OLIVEIRA, 2021, p. 108). Paro (1996, p. 7, *apud* MORAES; ANDRADE; OLIVEIRA, 2021, p. 108) sinaliza que a “[...] administração da escola exige a permanente impregnação de seus fins pedagógicos na forma de alcançá-los” (PARO, 1996, p. 7, *apud* MORAES; ANDRADE; OLIVEIRA, 2021, p. 108). Moraes, Andrade e Oliveira (2021, p. 108) complementam que

[...] as discussões acerca da administração educacional no Brasil são demarcadas, sobretudo, pelas concepções diferenciadas das correntes teóricas que tematizam tanto a organização empresarial quanto a escolar, como também pelos procedimentos a serem adotados na administração de ambas, o que inclui o modo de se pensar e implementar a EaD nas IES (MORAES; ANDRADE; OLIVEIRA, 2021, p. 108).

Entende-se que na educação superior, para efetivar os processos da modalidade de EaD envolve “[...] os mesmos elementos e princípios: “estudantes/aprendizagem, docentes/ensino, conteúdos, materiais didáticos, produção e disseminação de conhecimento, infraestrutura e gestão, etc” (MILL; FERREIRA, M.; FERREIRA, D., 2018, p. 156). No que se refere à gestão, Ferreira, M. e Ferreira, D. (2018, p. 159) complementam que se observa a mesma questão

[...] ao analisar o caso da UAB e as fragilidades de sua institucionalização nas universidades públicas, pois infere-se que a dependência do financiamento (via editais), além da regulação, supervisão e controle por parte de órgãos centrais, gera uma situação de permanente incerteza e limitação das ações prospectivas no tocante à EaD. Tal dependência, além de afetar o princípio da autonomia universitária, induz modelos de gestão sob uma lógica organizacional distinta dos princípios da IES como instituição social (MILL; FERREIRA, M.; FERREIRA, D., 2018, p. 159).

Mill, Ferreira, M. e Ferreira, D. (2018, p. 161), consideram que

[...] a gestão da EaD pública no Brasil é desprovida de organicidade, com imensa variação nas tipologias ou modelos de oferta dos cursos e nos formatos da proposta (plataformas educacionais, suportes e desenhos instrucionais de materiais didáticos, projetos pedagógicos, estruturas organizacionais, de gestão e administrativas), pouca sintonia nas formas de seleção de estudantes, creditação, aproveitamento de créditos, mobilidade discente, estágios, etc. (MILL; FERREIRA, M.; FERREIRA, D., 2018, p. 161).

Mill e Carmo (2012) ponderam, entretanto, que para se conhecer um pouco mais a realidade do processo de gestão da EaD em uma IES, faz-se necessário analisar também o perfil da instituição fornecedora desses tipos de cursos, ou seja, proceder à sua caracterização.

Mill e Carmo (2012, p. 3) pontuam que a “proposta de Referenciais de Qualidade para Educação a Distância endossada pelo MEC (BRASIL, 2007) destaca a importância do processo de gestão para o desenvolvimento de um bom sistema de educação a distância” (MILL; CARMO, 2012, p. 3). Segundo Mill e Carmo (2012, p. 2), “a gestão dos sistemas de EaD está sendo realizada com dificuldades, dada a falta ou a ausência de preparo dos gestores para a função” (MILL; CARMO, 2012, p. 2). Geralmente, esclarecem os autores, “[...] tal gestão é feita com base nos princípios da gestão empresarial ou, no máximo, da gestão educacional, mas quase nunca do ponto de vista da gestão de sistemas de EaD, embora existam diversas especificidades em relação a outras atividades” (MILL; CARMO, 2012, p. 2).

Assim, de acordo com Mill e Carmo (2012, p. 3), compreende-se que os processos de “[...] gestão ou administração institucional contemporâneos são extremamente complexos, embora seus fundamentos sejam relativamente antigos: conceber/planejar, sistematizar/organizar, coordenar/dirigir e supervisionar/controlar processos e recursos” (MILL; CARMO, 2012, p. 3). Considera-se, portanto, que todas essas ações têm sido um desafio também para a gestão da EaD, “[...] pois todos os tipos principais de decisões (planejar, organizar, dirigir e controlar) e de recursos (instalações, espaço, tempo, dinheiro, informações e pessoas) estão claramente presentes na administração da educação em geral” (BELLONI, 2001; MILL, 2006 *apud* MILL; CARMO, 2012, p. 3).

Diante do exposto, conforme pontuam Mill, Ferreira, M. e Ferreira, D., (2018, p. 145),

[...] considerando a gestão da EaD como gestão do sistema, seja em nível universitário, seja na relação da universidade com os órgãos governamentais e com a sociedade, e considerando ainda que essa modalidade educacional é central para o quadro educacional brasileiro”, além de atentar para o atual contexto das políticas públicas de educação e das legislações educacionais, compreende-se que esses fatores, em conjunto, justificam e tornam relevante pesquisar e analisar criticamente os elementos constituintes que permeiam o campo da gestão de educação superior a distância (MILL; FERREIRA, M.; FERREIRA, D., 2018, p. 145).

Conforme enfatizam Mil, Ferreira, M. e Ferreira, D. (2018, p. 161), compreende-se que as reflexões aqui apresentadas ajudam,

[...] antes de se pensar em estratégias, processos, meios ou qualquer elemento pragmático de gestão da EaD pública, na análise dos fundamentos estruturantes de um pensamento que caminhe em direção a uma gestão da EaD que seja efetivamente

pública, segundo os propósitos de uma instituição social, como deve ser a universidade (MILL; FERREIRA, M.; FERREIRA, D., 2018, p. 161).

Assim, para que esta análise avance, propõe-se um estudo que envolva perspectivas que caracterizem o processo de gestão da EaD. Para tanto, o modelo de estudo elaborado por Momo e Behr (2015) será utilizado para estruturar a análise da pesquisa em referência. Nesse contexto, “a gestão é considerada necessária e elemento constituinte para a garantia de sucesso na implantação e execução de cursos na modalidade a distância”, de acordo com Tavares e Gonçalves (2012 *apud* MOMO; BEHR, 2015, p. 99).

A seguir, apresentam-se no Quadro 11 as três perspectivas propostas por Momo e Behr (2015, p. 99-101) para a gestão da EaD.

Quadro 11 - Perspectivas de gestão da EaD conforme Momo e Behr (2015, p. 99 - 101).

Gestão da EaD	Características
Gestão Administrativa	“A Gestão Administrativa apresenta-se como a base de uma gestão da EaD à medida que em todas as fases do processo da EaD há a necessidade de planejamento, de forma que haja um alinhamento com a proposta do curso. Nessa perspectiva, de gestão da EaD, a Gestão Administrativa da EaD pode ser considerada “um ponto de referência institucional” (RIBEIRO; TIMM; ZARO, 2007, p. 3 <i>apud</i> MOMO; BEHR, 2015, p. 99-101). Nesse sentido, o Plano Pedagógico, instrumento destacado como componente dessa perspectiva, é uma ferramenta na gestão da EaD (MILL <i>et al.</i> , 2010 <i>apud</i> MOMO; BEHR, 2015, p. 99-101). Compreende-se a perspectiva da gestão administrativa no contexto da EaD como correlacionada ao suporte de funcionamento da gestão estrutural e gestão de ensino/aprendizagem, mas voltada mais às questões burocráticas existentes na execução de cursos na modalidade de educação a distância. Dessa forma, essa perspectiva abarca temáticas de Equipe Multidisciplinares (RIBEIRO; TIMM; ZARO, 2007 <i>apud</i> MOMO; BEHR, 2015, p. 99-101); Processos de implementação da EaD dentro das instituições (SÁ; PADILHA, 2013 <i>apud</i> MOMO; BEHR, 2015, p. 99-101); Definição de Papéis (GARBIN; DAINESE, 2010 <i>apud</i> MOMO; BEHR, 2015, p. 99-101); Projeto Pedagógico (SILVA <i>et al.</i> , 2011 <i>apud</i> MOMO; BEHR, 2015, p. 99-101); Gestão de Pessoas (TAVARES; GONÇALVES, 2012 <i>apud</i> MOMO; BEHR, 2015, p. 99-101); Gestão do Corpo Docente (FERRUGINI <i>et al.</i> , 2013 <i>apud</i> MOMO; BEHR, 2015, p. 99-101); Cultura Organizacional (MARTINS; TOSCHI, 2012 <i>apud</i> MOMO; BEHR, 2015, p. 99-101).”
Gestão Estrutural	“A Gestão Estrutural abrange, em um sentido generalista, os aspectos voltados à parte física dos cursos de EaD. Assim, pode-se entender que nesta perspectiva a preocupação dos agentes responsáveis pela gestão é focada nas estruturas físicas, tais como

	<p>prédios, instalações, polos de apoio presencial, sistemas informáticos. Além desses objetivos, compõem o campo de interesse da Gestão Estrutural questões como condições de trabalho, estruturas de comando. Nesse sentido, pode-se vislumbrar a estrutura como “um dos principais requisitos para que o ensino a distância tenha sucesso” (MOREIRA <i>et al.</i>, 2010, p. 5 <i>apud</i> MOMO; BEHR, 2015, p. 99-101). Compreende-se a perspectiva da Gestão Estrutural no contexto da EaD como correlacionada com a Gestão Administrativa à medida que operacionaliza e oferece suporte às atividades dessa perspectiva como também da Gestão de Ensino- Aprendizagem. Dessa forma, visualiza-se a Gestão Estrutural como um meio propulsor das questões administrativas e pedagógicas da EaD, abarcando, portanto, temáticas relacionadas à condição de trabalho docente, institucionalização, sistemas informacionais (MILL; CARMO, 2012 <i>apud</i> MOMO; BEHR, 2015, p. 99-101), agentes envolvidos na EaD (MOREIRA <i>et al.</i>, 2010 <i>apud</i> MOMO; BEHR, 2015, p. 99-101), materiais (FERRUGINI <i>et al.</i>, 2013 <i>apud</i> MOMO; BEHR, 2015, p. 99-101) e prédios (SILVEIRA <i>et al.</i>, 2012 <i>apud</i> MOMO; BEHR, 2015, p. 99-101).”</p>
<p>Gestão do Processo de Ensino/Aprendizagem</p>	<p>“A Gestão do Processo de Ensino/Aprendizagem está intrinsecamente associada ao objetivo da EaD, que é a educação. Dessa forma, essa perspectiva compreende questões pedagógicas, formação dos professores e funcionários, gerenciamento do tempo e espaço na perspectiva dos professores e alunos. Na Gestão Ensino/Aprendizagem são focalizadas as figuras do aluno e do professor de forma abrangente, levando em consideração, por exemplo, que o professor deve, além de conhecer os conteúdos a serem abordados, compreender os objetivos institucionais de onde está inserido como agente (GILBERTO, 2013 <i>apud</i> MOMO; BEHR, 2015, p. 99-101). Assim, compreende-se que uma boa gestão das questões relacionadas a essa perspectiva transforma em efetivo o processo de ensino e aprendizagem. Compreende-se a perspectiva da Gestão Ensino/Aprendizagem no contexto da EaD como complementar à perspectiva da Gestão Administrativa e Gestão Estrutural à medida que essas preocupam-se com questões de suporte à ocorrência do ensino/aprendizagem pelos alunos dessa modalidade de ensino. Assim, apoiada na Gestão Administrativa e Gestão Estrutural, entende-se que a Gestão Ensino/Aprendizagem preocupa-se com questões relacionadas à formação docente (DOURADO, 2008 <i>apud</i> MOMO; BEHR, 2015, p. 99-101); atividades aos alunos (QUINTANA; QUINTANA, 2012 <i>apud</i> MOMO; BEHR, 2015, p. 99-101); ensino e aprendizagem (MILL; BRITO, 2009 <i>apud</i> MOMO; BEHR, 2015, p. 99-101); tempo e espaço (MILL; FIDALGO, 2009 <i>apud</i> MOMO; BEHR, 2015, p. 99-101)”.</p>

Fonte: Elaborado pela autora (2021), com base em Momo e Behr (2015, p. 99 - 101).

Com base nesses apontamentos, encaminha-se a seguir as contribuições de outros autores que corroboram a presente análise sobre gestão. No que concerne à gestão administrativa, Ribeiro, Timm e Zaro (2007, p. 3 *apud* MOMO; BEHR, 2015, p. 99) esclarecem que

[...] não se trata apenas de infraestrutura tecnológica, declaração de princípios pedagógicos e de um local físico devidamente identificado, mas de um ponto de referência institucional que norteie e agregue os recursos de planejamento e desenvolvimento da educação a distância, com critérios claros de planejamento e gestão, bem como instrumentos para acompanhar e coordenar cada etapa do trabalho (RIBEIRO; TIMM; ZARO, 2007, p. 3 *apud* MOMO; BEHR, 2015, p. 99).

Sobre a gestão estrutural, Moreira *et al.* (2010, p. 10 *apud* MOMO; BEHR, 2015, p. 100) destacam:

A estrutura acerca do curso torna-se ainda mais ampla que no presencial. Há de se pensar no plano pedagógico, na infraestrutura, no recurso humano envolvido, bem como na diversidade do público-alvo. A efetividade da gestão depende dos agentes, entretanto, sem uma estrutura gerencial armada, dificilmente teremos projetos de vida continuada (MOREIRA *et al.*, 2010, p. 10, *apud* MOMO; BEHR, 2015, p. 100).

Por sua vez, a gestão do processo de ensino/aprendizagem mereceu a seguinte observação de Quintana, A. e Quintana, C. (2012, p. 295 *apud* MOMO; BEHR, 2015, p. 101):

[...] se professores, tutores e coordenação dos cursos a distância prestarem atenção às necessidades dos estudantes em relação ao tempo para execução das tarefas, à data apropriada para a sua postagem e ao atendimento aos acadêmicos, as tarefas se tornarão, no entendimento dos alunos, efetivamente um instrumento relevante no processo de ensino e aprendizagem (QUINTANA, A.; QUINTANA, C., 2012, p. 295 *apud* MOMO; BEHR, 2015, p. 101).

Na Figura 2 a seguir, apresentam-se os tipos de gestão da EaD.

Figura 2 - A EaD e suas diferentes formas de gestão



Fonte: Elaborado pela autora (2021), com base em Momo e Behr (2015, p. 12 *apud* MOMO; BEHR, 2015, p. 101).

A pesquisa realizada por Medeiros (2019), que analisa a gestão da educação a distância nos Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia, destaca que é comum observar na literatura sobre o tema o uso da expressão “modelos de gestão da EaD”. Entretanto, a autora prefere adotar “perspectivas no lugar de modelos” (MEDEIROS, 2019, p. 108), por acreditar que esse último denota um parâmetro estático que corrobora o engessamento das práticas. Assim, “ao pensar as formas de gestão como perspectivas, assume-se a existência de outras possibilidades e o intercâmbio entre as diferentes práticas, além de inferir que a gestão adotada é parte de um todo que constitui os sentidos e significados da EaD para determinada realidade” (MEDEIROS, 2019, p. 108).

Em seu estudo, Medeiros (2019, p. 108) cita que alguns autores tomam como ponto de partida de suas análises “o histórico da evolução da administração e da compreensão do enfoque sistêmico ou gerencialista como alternativas que melhor explicam o processo de planejamento dos cursos a distância” (MEDEIROS, 2019, p. 108).

No Quadro 12 a seguir, apresentam-se algumas das principais características dos modelos/perspectivas de gestão da EaD, dos autores citados por Medeiros (2019, p. 109-113).

Quadro 12 - Alguns autores que abordam a temática da gestão da EaD, com base em Medeiros (2019, p. 109-113).

Alguns autores que abordam a temática da gestão da EaD	Características dos modelos/perspectivas de gestão da EaD
Castro e Ladeira (2009)	“A gestão da EaD é esclarecida pelos autores em uma perspectiva sistêmica, nas quais as fases essenciais são de diagnóstico, formulação de um projeto adequado ao diagnóstico, produção do curso, implementação e avaliação. Compreendem a especificidade da gestão da educação a distância por defenderem sua especificidade e alertam para o risco de se transpor de forma imediata o conteúdo do presencial para a EaD” (CASTRO; LADEIRA, 2009 <i>apud</i> MEDEIROS, 2019, p. 109-110).
Spanhol (2009)	“Assume a perspectiva gerencialista para compreender a gestão da EaD, dando ênfase à elaboração de projetos com as seguintes etapas: concepção, planejamento, execução, controle e fechamento” (SPANHOL, 2009 <i>apud</i> MEDEIROS, 2019, p. 109-110).
Garbin (2010)	“Apresenta a importância de um projeto educacional para sustentar qualquer formato de EaD e suas complexidades. Para o autor, “[...] o projeto educacional deve ter por base uma concepção teórica que ofereça ao professor subsídios para sua ação educativa. A capacitação de todos os atores deve ser considerada como objetivo estratégico, e deve ter como princípio a qualidade do ensino” (GARBIN, 2010, p. 9, <i>apud</i> MEDEIROS, 2019, p. 113). O autor compreende que é a partir do projeto educacional que se tem condições de pensar na perspectiva de gestão mais adequada para a realidade. Essa definição também condiciona o processo de formação dos sujeitos que fazem a EaD, sendo a formação um elemento inerente aos processos de planejamento da educação a distância” (GARBIN, 2010 <i>apud</i> MEDEIROS, 2019, p. 113).
Mill e Brito (2010)	“As diferenças entre a gestão na educação presencial e na educação a distância decorrem de características da EaD, que é, no mínimo, mais complexa e dinâmica do que a primeira. Por exemplo, na EaD há maior fragmentação do trabalho, o que exige atenção especial do gestor para que exista adequadas articulações entre as partes envolvidas. Assim como a gestão educacional pode ser considerada mais viva do que a gestão em empresas com fim lucrativo, a gestão na EaD é ainda mais viva (e complexa) do que a gestão na educação presencial” (MILL; BRITO, 2010, p.08 <i>apud</i> MEDEIROS, 2019, p. 110).

Moran (2011)	<p>“Indica que um bom curso deve ter um projeto político-pedagógico consolidado, uma opção epistemológica clara, uma criteriosa elaboração de material didático e um planejamento das avaliações. O autor assinala para a importância de uma gestão da EaD integrada aos demais processos da instituição. Apresenta uma organização da gestão da EaD na qual as etapas possuem um caráter mais pedagógico e mais direcionado para a educação, distanciando-se das perspectivas gerencialistas” (MORAN, 2011 <i>apud</i> MEDEIROS, 2019, p. 113).</p>
Bernardi, Moresco e Behar (2013)	<p>“A partir da lógica da pedagogia das competências, afirmam que a gestão da EaD é uma das dimensões de competência que é necessário desenvolver para o bom andamento dos cursos a distância. Os autores tecem seus argumentos considerando que os desafios da gestão da EaD residem na necessidade de pensar sobre estratégias que possibilitem a adaptação e flexibilidade da educação em face dos novos paradigmas da sociedade. Nota-se, portanto, que a perspectiva de gestão defendida por esses autores caminha no sentido da adaptação às exigências do mercado e do seu processo de reestruturação. Consideram importante a formação do gestor de EaD, e apontam que ele precisa ter um conhecimento aprofundado da modalidade, com vistas a evitar a transposição direta das práticas previstas para a educação presencial para a EaD” (BERNARDI; MORESCO; BEHAR, 2013 <i>apud</i> MEDEIROS, 2019, p. 111).</p>
Clementino (2015)	<p>“Estabelece os elementos essenciais para a gestão da EaD, iniciando pelo estudo do contexto como fase diagnóstica; em seguida é feita a seleção das mídias que serão utilizadas, a definição dos objetivos, a delimitação dos conteúdos, a elaboração das estratégias pedagógicas e, por fim, a seleção dos instrumentos de avaliação” (CLEMENTINO, 2015 <i>apud</i> MEDEIROS, 2019, p. 110).</p>
Kenski (2015)	<p>“Compartilha da perspectiva da gestão dos projetos como norte para a gestão da educação a distância, apresentando justificativas que situam a educação em uma posição de adaptação às mudanças da sociedade, fazendo com que a gestão de projetos garanta maior eficácia na resolução dos problemas e das demandas que surgirem. A compreensão acerca da gestão baseada em projetos permite interpretar que tais projetos decorrem de uma demanda específica da organização. Apresenta elementos que devem ser levados em conta no processo de elaboração de um projeto educacional: o objetivo, o custo, a sequência de tarefas associadas ao tempo gasto para execução de cada etapa, a comunicação e o controle de riscos. Essa sequência de elementos denota a produção de um material final, tal qual acontece em uma</p>

	fábrica que tem uma linha de montagem precisa e ausente de subjetivações” (KENSKI, 2015 <i>apud</i> MEDEIROS, 2019, p. 110-111).
Momo e Behr (2015)	“Compreendem a gestão da EaD como um “[...] processo essencial na execução dos cursos, disciplinas, atividades e ensino ofertados na modalidade ensino a distância” (MOMO; BEHR, 2015, p. 99 <i>apud</i> MEDEIROS, 2019, p. 112). Apresentam três perspectivas que compõem o todo da gestão da modalidade, a saber: administrativa, estrutural e de ensino e aprendizagem. A gestão administrativa é considerada a base da gestão da EaD, que deve estar alinhada à proposta do curso e às demais dimensões estruturais de ensino e aprendizagem. É uma base voltada aos aspectos burocráticos e institucionais. A gestão estrutural envolve a parte física da EaD, isto é, de infraestrutura, sendo considerada pelos autores “[...] o meio propulsor das questões administrativas e pedagógicas da EaD” (MOMO; BEHR, 2015, p. 100 <i>apud</i> MEDEIROS, 2019, p. 112). Classificam a gestão do ensino e da aprendizagem como representante das questões pedagógicas que abarcam professores e estudantes no sentido mais amplo” (MOMO; BEHR, 2015 <i>apud</i> MEDEIROS, 2019, p. 112).

Fonte: Elaborado pela autora (2021), com base em Medeiros (2019, p. 109-113).

De acordo com Medeiros (2019, p. 114), “diante das diferentes perspectivas apresentadas, constata-se que a maioria delas compartilha as bases da Administração para compreender a gestão da EaD, sobretudo nos seus aspectos gerencialistas e empresariais” (MEDEIROS, 2019, p. 114). Medeiros (2019, p. 114), analisa esse parecer por acreditar que a educação tem uma “[...] dinâmica própria e não deve ser vista como um mercado lucrativo e especulativo, no qual grandes grupos educacionais ocupam postos, corroborando com a ideia de que a educação se tornou uma mercadoria com relevante valor de troca” (MEDEIROS, 2019, p. 114).

Verifica-se na análise de Medeiros (2019) que “todos os autores que apresentam, definem o ciclo da gestão da EaD em um nível procedimental, ou seja, de operacionalização por etapas, ainda que exista a previsão de um planejamento” (MEDEIROS, 2019, p. 114). Medeiros (2019, p. 114), destaca a colocação de Moran (2011) a respeito da importância de definir-se uma opção epistemológica, pois entende também que se está “lidando com educação e, portanto, com a formação de sujeitos situados em uma realidade objetiva” (MORAN, 2011 *apud* MEDEIROS, 2019, p. 114). Assim, considera-se “a clareza do enfoque epistemológico garante a coerência de qualquer proposta para EaD e, inclusive, justifica as perspectivas de gestão” (MEDEIROS, 2019, p. 114).

Os argumentos de Medeiros (2019, p. 115) encontra ressonância nesta dissertação, que também considera que “a posição epistemológica deve ser o ponto de partida para a implantação e a gestão dos cursos a distância. Essa posição epistemológica envolve a compreensão de homem, sociedade e educação” (MEDEIROS, 2019, p. 115). A partir dessa base, a autora destaca “quatro dimensões que devem ser consideradas na gestão da EaD: política, pedagógica, administrativa e tecnológica” (MEDEIROS, 2019, p. 115). A autora complementa que

Essas dimensões compõem a totalidade que é a gestão da EaD e não podem ser concebidas e executadas de forma isolada e desintegrada, embora a tendência da fragmentação esteja presente de modo naturalizado, sob o discurso da adaptação e flexibilização dos processos. Logo, o desafio posto é propor o desenvolvimento integrado dessas dimensões que em conjunto dão origem aos cursos a distância (MEDEIROS, 2019, p. 115).

Dessa forma, o estudo de Medeiros (2019) colabora para análise desta pesquisa. Assim, Diante do exposto neste capítulo e com base no modelo de estudo de Momo e Behr (2015), compreende-se a gestão da educação a distância como um processo de fundamental importância para a oferta de cursos na modalidade de forma eficiente e com garantia de qualidade. Também se considera a sistematização do processo de análise desta pesquisa, assentada em três pilares: gestão administrativa, gestão estrutural e gestão de ensino/aprendizagem. Ressalta-se ainda que o modelo apresentado no Quadro 11 servirá de base para o processo de categorização e análise dos dados, que será apresentado no Capítulo 4.

4 GESTÃO DA EDUCAÇÃO SUPERIOR A DISTÂNCIA NO BRASIL NA PERSPECTIVA DOS ATOS NORMATIVOS

Para a análise das temáticas específicas desta pesquisa, neste capítulo será abordada a gestão da educação superior a distância no Brasil na perspectiva dos seguintes atos normativos: Lei n.º 9.394/1996, de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB); Plano Nacional de Educação (2014-2024); Parecer CNE/CES n.º 564/2015; Resolução CNE/CES n.º 1/2016; Decreto n.º 9.057/2017; Portaria Normativa n.º 11/2017 e instrumentos de avaliação institucional do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep), relativos ao credenciamento, reconhecimento e renovação de reconhecimento das instituições superiores de educação.

Antes disso, no entanto, considera-se relevante destacar o estudo de Maieski, Alonso e Anjos (2020), intitulado “A EaD e sua gestão: um estado do conhecimento”, que, além de manter consonância com esta pesquisa, evidencia a necessidade e a importância de se pesquisarem temáticas que envolvam a gestão da EaD, modalidade que consideram importante para o atual cenário da educação brasileira. Ao revisitarem os principais atos normativos para a modalidade da EaD, os autores citam a promulgação da LDB/1996, que em seu Art. 80 mencionou o incentivo ao desenvolvimento de programas de ensino a distância; o Decreto n.º 2.494 e a Portaria MEC n.º 301, ambos de 1998 e que estabeleceram “[...] normas para que as instituições de ensino superior públicas e privadas pudessem se credenciar para a oferta da EaD” (p. 150); e a legislação que criou o Sistema Universidade Aberta do Brasil em 2005, que congregou, em seu início, as instituições federais de ensino superior (IFES).

Maieski, Alonso e Anjos (2020, p. 150-151) pontuam que, com a publicação do Decreto n.º 9.057, de 26 de maio de 2017, no *Diário Oficial da União*, a legislação para a oferta de EaD foi atualizada. A principal característica desse documento, segundo eles, foi a de facultar às instituições superiores de ensino a oferta de cursos de EaD sem a necessidade de lastro com cursos presenciais. Os autores relatam que a partir desse momento as instituições puderam começar a oferecer exclusivamente cursos na modalidade e também a criar polos para eles, bastando, para tanto, que o Ministério da Educação (MEC) fosse informado. A exigência, nesse caso, era para que fossem respeitados os limites quantitativos definidos pelo ministério, com base em avaliações institucionais relativas à qualidade e à infraestrutura dos polos.

De acordo com Maieski, Alonso e Anjos (2020, p. 151), a criação da UAB não incorporou atualizações relacionadas à utilização das tecnologias de informação e comunicação (TICs) como simuladoras da realidade aumentada e da realidade virtual. Da mesma forma, não

incorporou os modelos pedagógicos, didáticos e tecnológicos consolidados atualmente. Em face dessas circunstâncias, indagam: **Seria possível questionar o que a legislação da EaD teria a ver com sua gestão?** (grifos nossos). Conforme os autores, para obter uma resposta a essa questão, deve ser considerado o trabalho com a EaD tanto em instituições públicas quanto nas instituições privadas de ensino superior. Contudo, ressaltam que o resultado do estudo que desenvolveram evidenciou que as pesquisas sobre a gestão da EaD se concentravam nas instituições públicas, uma vez que não havia trabalhos específicos sobre o tema nas instituições privadas.

Sobre essa questão, Maieski, Alonso e Anjos (2020, p. 151) levantam duas hipóteses:

[...] a de que a legislação trazia em si um modelo *a priori* de organização da formação em EaD, deixando pouco espaço para que as instituições de ensino superior formulassem propostas de gestão mais próximas de suas identidades locais; e a de que a gestão da EaD estaria relacionada a certos arranjos institucionais que a conformariam à formação presencial, valendo-se, portanto, de saberes e fazeres já institucionalizados (MAIESKI; ALONSO; ANJOS, 2020, p. 151).

No entanto, os autores salientam que no estudo que desenvolveram restou evidenciada que a primeira hipótese prevaleceu.

Ainda conforme Maieski, Alonso e Anjos (2020), para além da legislação que configura as formas de oferta e organização da EaD, algumas pesquisas às quais tiveram acesso esclareciam que, no caso das instituições públicas de ensino superior (IPES) que compunham o Sistema UAB, a forma do financiamento que sustentava a oferta trazia em si um modelo definido da modalidade. Dessa forma, os autores pontuam que projetos e propostas mais comprometidos com as identidades e perfis das instituições públicas de ensino superior (IPES) eram impedidos, denotando a gestão daquele modelo, mais do que processos discutidos e decantados em seus cotidianos. Assim, para eles, o advento da EaD nas IPES gerou dúvidas e resistências que ainda persistem em relação à oferta de cursos nessa modalidade. A gestão da EaD nas instituições pesquisadas por Maieski, Alonso e Anjos (2020) mostrou ser, segundo eles, uma espécie de acerto entre uma forma de financiamento e organização dessa modalidade em relação aos cotidianos institucionais.

Vale destacar que os trabalhos analisados no estudo de Maieski, Alonso e Anjos (2020) tratam a gestão da EaD como ponto crucial para a incorporação da modalidade às práticas institucionais, sem que lhe seja cerceada a autonomia. Tal política leva em conta o preceito da construção de um projeto coletivo e como planejamento e princípio da gestão universitária. A pesquisa realizada pelos autores também evidenciou, no conjunto dos trabalhos que analisaram,

que a gestão da EaD tinha como pano de fundo uma política pública que tratava da expansão do ensino superior e uma estratégia para esse objetivo, que é o Sistema UAB. Os autores ressaltam que, nesse contexto, havia também dificuldades para conformar essa gestão ao modelo que dava base ao cotidiano das instituições, cujas tradições estavam historicamente relacionadas com o ensino presencial e com outras e novas conformações de trabalho que advêm disso, gerando conflitos e contradições que dificultavam a organização própria e criativa da EaD.

Nesse sentido, “é preciso buscar intervir na construção de uma cultura organizacional que reconheça e legitime o trabalho com a EaD, para que as situações educativas sirvam para a formação de cidadãos mais críticos, base da educação mais autônoma e emancipadora” (FARIA, 2011, p. 262). Faria (2011, p. 220-221) relata que, na Universidade Federal de Goiás (UFG), a EaD “[...] foi incorporada aos processos acadêmicos, muito mais como uma ação isolada do que como uma iniciativa ampla, advinda de discussão da comunidade universitária, principalmente por conta das induções da política educacional do MEC” (FARIA, 2011, p. 220-221). A autora esclarece ainda que

[...] a análise sobre a gestão e a organização da EaD [...] apresentou uma configuração de dispersão das ações. Essa configuração tem levado a universidade a se submeter às políticas macro, como executora de cursos. Esta conclusão se refere, ainda, à inexistência de processos formais para a EaD na Universidade e à necessidade da EaD ser tratada como processo de mudança e como fruto de uma discussão coletiva, no exercício da autonomia universitária estruturada em fases. As ações desenvolvidas no processo de gestão e organização [...] ficaram concentradas na resolução de demandas complexas do Sistema UAB, desde seu início em 2007, e não se conseguiu estabelecer diretrizes claras, numa perspectiva formal, em termos de regulamentos, projetos, planejamentos, organização do trabalho docente, ou seja, normativas e organização próprias que contemplassem a EaD (FARIA, 2011, p. 220-221).

Em sua análise sobre o tema, Lima (2013, p. 236) faz a seguinte reflexão:

O conhecimento e a experiência que levam à percepção das especificidades da EaD mostrou-se [...] uma questão relevante não apenas para a gestão da EaD, mas para o processo de institucionalização desta modalidade de ensino, para a construção de mecanismos de autonomia inserida, e para o aproveitamento do potencial sinérgico existente entre os órgãos pesquisados para a construção da visão, concepção e realidade da EaD no país (LIMA, 2013, p. 236).

Por sua vez, no que se refere à gestão da EaD, Costa (2010, p. 166-167) esclarece que existe

[...] a necessidade de se institucionalizar a modalidade de educação no interior das IES que integram o Sistema UAB, com a definição de um arcabouço legal mais consistente que atenda às especificidades dos cursos ofertados em uma modalidade distinta do ensino presencial. Além disto, é preciso que se tenha, por parte

dos órgãos governamentais, uma linha de ação que possa garantir a continuidade dos programas implementados pelo Ministério da Educação, com a adoção de medidas capazes de consolidar as práticas instituídas, especialmente no que diz respeito ao financiamento das ações desenvolvidas pelos atores sociais diretamente vinculados aos cursos ofertados na modalidade a distância. Esse tipo de ação é importante para que não ocorra, de modo algum, a interrupção das atividades pedagógicas dos cursos em andamento e daqueles que venham a ser criados posteriormente em decorrência da suspensão do financiamento do projeto Universidade Aberta do Brasil (COSTA, 2010, p. 166-167).

Voltando a Maieski, Alonso e Anjos (2020, p. 152), os autores pontuam que a “continuidade da oferta de cursos em EaD é realmente uma preocupação, justamente por ser o Sistema UAB um programa instituído por meio de uma política cujo objetivo inicial é o de formar professores e, mais recentemente, de aumentar o ingresso no ensino superior brasileiro” (MAIESKI; ALONSO; ANJOS, 2020, p. 152). Conforme os autores, essa modalidade de ensino superior é recorrentemente descontinuada, pois depende de recursos financeiros captados por meio de editais, além de oferecer espaços bastante limitados para uma possível reflexão sobre sua gestão ou sobre os processos de formação que efetivamente democratizem o acesso, a permanência e a qualidade para e no ensino superior público do país.

Considera-se relevante destacar também o estudo de Behr e Costa (2014), intitulado **Educação a distância nas instituições públicas federais e ensino superior brasileiras: uma análise a partir da estruturação e dos desafios apresentados à gestão da EaD** (grifos nossos). As autoras realizaram uma pesquisa em 63 universidades federais, que contou com a participação dos pró-reitores de Planejamento e dos responsáveis pelo setor de EaD. Compreendendo a modalidade da educação a distância (EaD) como uma forma de ampliar o acesso ao ensino superior, o estudo de Behr e Costa (2014) procurou, primeiramente, entender como IFES se (re) estruturaram com o fomento e a expansão da educação superior, além de também analisar a estruturação da modalidade EaD nessas instituições, que se encontravam diante de uma nova realidade de gestão. Nesse particular, o estudo justificou-se no momento em que foram propostas contribuições para a compreensão das práticas de estruturação da EaD adotadas nas diferentes regiões brasileiras, ressaltando os desafios colocados aos gestores dessas instituições de ensino (MILL *et al.*, 2010).

Os principais resultados do estudo de Behr e Costa (2014, p. 1) procurou mostrar que

[...] não havia uma padronização ou modelo de estrutura dos setores de EaD nas IFES; que os cursos eram financiados por recursos externos, principalmente do MEC, por meio da Universidade Aberta do Brasil; e que o conceito de institucionalização da EaD merecia ser revisitado e analisado diante da formalização, do aperfeiçoamento e do alinhamento estratégico dos processos que representam esta institucionalização (BEHR; COSTA, 2014, p. 1).

Nesse estudo, as autoras concluíram que as atividades que englobam a gestão da EaD, em instituições de ensino superior, devem ser planejadas, desenvolvidas e avaliadas.

Importa destacar que, nas instituições superiores de ensino, “[...] o modelo de gestão de EaD pode ser centralizado ou não e ter, como setor, diferentes níveis hierárquicos” (ABED, 2012, p. 36), conforme acentua o documento da Associação Brasileira de Educação a Distância (ABED). Behr e Costa (2014, p. 3), ressaltam que, nas instituições de ensino, “[...] deve existir uma preocupação em definir quais são as atribuições do setor responsável pela EaD, além de inserir em sua estrutura organizacional, de forma a permitir seu efetivo desempenho” (BEHR; COSTA, 2014, p. 3). Nesse sentido, conforme pontuam as autoras “a definição das atribuições do setor é algo essencial para informar os limites de sua atuação dentro das definições estratégicas da instituição de ensino” (BEHR; COSTA, 2014, p. 3).

Também nessa direção, Behr e Costa (2014, p. 4) esclarecem que dirigir a gestão da EaD em uma instituição de ensino com hierarquia verticalizada (*topdown*), e sabe-se que ocorre na maioria delas, “[...] envolve inicialmente: planejar, desenvolver e avaliar o uso e a destinação de recursos, para que a instituição e seus diversos níveis hierárquicos possam cumprir seus objetivos estratégicos definidos”¹³ (BEHR; COSTA, 2014, p. 4). As autoras esclarecem, no entanto, que “[...] não há nenhum problema em existir uma estrutura verticalizada, porém, torna necessário que a instituição saiba lidar com essa característica e suas possíveis consequências, tais como a departamentalização e a burocratização” (BEHR; COSTA, 2014, p. 4). Entretanto, as autoras ressaltam, de acordo com o estudo, que “[...] a gestão da EaD é realizada em todos os níveis da estrutura organizacional e por seus diversos atores, atuando em todas os processos que empreguem recursos da instituição para atender aos seus objetivos estratégicos” (BEHR; COSTA, 2014, p. 4).

No que concerne à estrutura da EaD nas instituições federais de ensino superior, Behr e Costa (2014, p. 5) ponderam que o estudo demonstrou que o “credenciamento para a oferta de cursos em EaD foi intensificado a partir de 2006, ano em que foi criada a UAB” (BEHR; COSTA, 2014, p. 5). As autoras complementam que

[...] o Sistema UAB é uma política de gestão da educação superior que promove a criação de polos de ensino superior em municípios brasileiros descolados dos grandes centros, visando a concretização da expansão do ensino superior por meio da EaD, conforme definido no Plano Nacional de Educação (BRASIL, 2014) (BEHR; COSTA, 2014, p. 5).

¹³ A esse respeito, ver: Moore e Kearsley (2007), Dias e Leite (2010), Mill *et al.* (2010) e Abed (2012).

Behr e Costa (2014, p. 5) pontuam que as “IFES devem concorrer aos editais promovidos pela Secretaria de Educação a Distância (Seed/MEC) e pela Diretoria de Educação a Distância (DED/Capes)” (BEHR; COSTA, 2014, p. 5). As autoras informam que “estes editais definem quais são os cursos que podem ser ofertados pelas universidades federais” (BEHR; COSTA, 2014, p. 5).

O estudo de Behr e Costa (2014, p. 5-6) revelou também que

[...] não havia um modelo de gestão padrão na estruturação do setor responsável pela EaD nas IFES. Quanto à denominação encontraram diferentes denominações: Coordenadoria/Núcleo/Departamento de Educação a Distância; Núcleo de Ensino a Distância; Diretoria de Educação Aberta e a Distância; Centro de Educação Aberta e Continuada; Centro Integrado de Aprendizagem em Rede; Núcleo de Interiorização e Ensino a Distância; Universidade Aberta do Brasil da Universidade “X”; Coordenação de Educação Mediada por Tecnologias da Informação e Comunicação; e Coordenação de Integração de Políticas e Educação a Distância (BEHR; COSTA, 2014, p. 5-6).

No que se refere ao contexto da avaliação das ações da EaD, o estudo de Behr e Costa (2014, p. 6) constatou que em “36% das universidades não existia um conselho para definir e avaliar as ações de EaD, mas que em 64% delas ele já estava constituído” (BEHR; COSTA, 2014, p. 6). As autoras informam também que nessas universidades o conselho estava estruturado basicamente com docentes e coordenadores dos cursos que faziam parte das ações de EaD, bem como os representantes das unidades e coordenadores dos programas da UAB (BEHR; COSTA, 2014).

Quanto à estruturação do departamento de EaD das universidades, Behr e Costa (2014, p. 6) constataram que “47,6% delas não o dividiam em subsetores, enquanto 52,4% apresentam uma departamentalização. Entre aquelas que estruturaram a EaD por setores, todas possuíam um departamento para a gestão da tecnologia e um núcleo administrativo” (BEHR; COSTA, 2014, p. 6). Behr e Costa (2014, p. 6) ressaltam também que “uma das universidades tinha um Núcleo de Projetos e Fomentos e um Núcleo de Acompanhamento de Polos e Cursos, enquanto outra dividia seu setor de EaD em núcleos por área temática de oferta dos cursos” (BEHR; COSTA, 2014, p. 6). Para Behr e Costa (2014), esses dados mostraram que, “apesar de apresentarem algumas semelhanças, a estruturação dos setores de EaD não seguia um padrão nas universidades” (BEHR; COSTA, 2014, p. 6).

Sobre a equipe que compõe o setor de EaD, o estudo de Behr e Costa (2014, p. 6) evidenciou que

[...] há técnicos administrativos em educação, docentes e bolsistas. Entretanto, as vagas específicas para EaD, quando recebidas do MEC, foram destinadas internamente, da seguinte forma: 17,6% para o setor de EaD, e 64,7% para as unidades acadêmicas. Esses dados evidenciam que a EaD estava sendo implementada nas IFES mediante um processo descentralizado. O professor envolvido em projetos e atividades EaD não desenvolvia apenas atividades específicas da modalidade, ministrando aulas também no ensino presencial. Quanto à tutoria, os dados evidenciaram que o trabalho dos tutores era também realizado de forma descentralizada, em cada unidade acadêmica (BEHR; COSTA, 2014, p. 6).

Behr e Costa (2014, p.7) analisaram ainda a infraestrutura tecnológica das universidades objetos da pesquisa e constataram que havia “uma predominância (90,9%) da utilização da plataforma Moodle e que apenas 18,2% delas desenvolviam plataformas próprias” (BEHR; COSTA, 2014, p. 7). Para as autoras, esse fato poderia indicar o “baixo grau de investimento em TICs para os cursos de EaD” (BEHR; COSTA, 2014, p. 7). No que se refere ao fomento e financiamento da modalidade, Behr e Costa (2014, p. 7) destacam que havia incentivo à utilização dos Ambientes Virtuais de Aprendizagem (AVAs), por meio da realização de cursos de capacitação direcionado para docentes, tutores, técnicos discentes. “A promoção da modalidade EaD nas instituições, foi constatado que era realizada mediante editais internos em 38,1% das federais” (BEHR; COSTA, 2014, p. 7).

Sobre o desenvolvimento de materiais educacionais para os cursos na modalidade, Behr e Costa (2014, p. 8) constataram que

[...] 79,3% das universidades desenvolviam seus próprios materiais; 55,2% os desenvolviam em colaboração com outras instituições; e 24,1% os adquiriam de outra instituição de educação. A parceria no desenvolvimento de materiais didáticos foi constatada em 31,0% das universidades, enquanto a realização de edital de contratação de profissionais, em 17,2% das instituições federais (BEHR; COSTA, 2014, p. 8).

Behr e Costa (2014, p. 8) informam também que no Sistema UAB, do qual a maioria das instituições pesquisadas participava, “[...] havia a promoção de editais para a elaboração de materiais e que muitas universidades ofertaram seus cursos com eles, que eram feitos por docentes de outras instituições” (BEHR; COSTA, 2014, p. 8).

Quanto às estratégias pedagógicas de apoio tutorial aos cursos de EaD nas IFES, Behr e Costa (2014, p. 8) informam “que os tutores atendiam os alunos principalmente por chat ou fórum de discussão que eram disponibilizados nas plataformas. A videoconferência, o intercomunicador e o telefone eram subsidiários” (BEHR; COSTA, 2014, p. 8). Conforme as autoras, “algumas formas de apoio não eram institucionais, e pareciam carecer de normatização nas instituições” (BEHR; COSTA, 2014, p. 8).

A seguir, são apresentados no Quadro 13 alguns dos principais desafios da gestão da EaD evidenciados no estudo de Behr e Costa (2014, p. 10). Os dados foram reunidos por áreas de interesse da estrutura organizacional tradicional das IFES, de acordo com as informações de seus Pró-Reitores de Planejamento e responsáveis pelo setor de EaD.

Quadro 13 - Desafios da gestão da EaD nas IFES, com base em Behr e Costa (2014, p. 10)

Planejamento e Gestão	Processo de Ensino e Aprendizagem	Recursos Humanos
<ul style="list-style-type: none"> - “Obter recursos para a atualização dos equipamentos dos laboratórios de informática e das mídias”. - “Superar as dificuldades de gerenciamento dos recursos provenientes do MEC, uma vez que eles chegam à universidade por descentralização e em rubricas carimbadas”. - “Obter recursos para infraestrutura (equipamentos e espaço físico)”. - “Ultrapassar os limites do Sistema UAB, ampliando cursos e pesquisas por meio de novas parcerias”. - “Credenciar os campi da universidade como polos de apoio presencial da UAB (busca por estrutura)”. - “Incorporar os serviços aos alunos EaD nas rotinas dos setores”. - “Institucionalizar o EaD na Universidade”. 	<ul style="list-style-type: none"> - “Consolidar a EaD e integrá-la com os cursos presenciais (estratégias de EaD nos cursos presenciais) (<i>blended learning</i>)”. - “Reformular os projetos pedagógicos dos cursos, visando uma diminuição no percentual de evasão e repetência dos alunos”. - “Ampliar a oferta de cursos de graduação, especialmente licenciaturas”. - “Desenvolver materiais e estratégias adequadas para os Cursos EaD”. - “Ampliar a oferta de formação continuada para os profissionais do magistério da educação básica”. - “Consolidar os cursos em EaD, mediante padrões de qualidade”. 	<ul style="list-style-type: none"> - “Obtenção de vagas de professores e de técnicos administrativos (TI e audiovisual). O MEC não disponibilizou a metade das vagas prometidas às instituições participantes do Sistema UAB”. - “Mudança na situação funcional dos tutores, pois eles não possuem nenhuma garantia empregatícia. Além disso, como o valor mensal da bolsa é irrisório, ela não estava atraindo tutores com formação mais adequada”. - “Oferta de cursos de formação continuada para servidores técnico-administrativos”. - “Ampliação do quadro efetivo do setor de EaD”.

Fonte: Elaborado pela autora (2021), com base em Behr e Costa (2014, p. 10).

Diante do exposto, o estudo de Behr e Costa (2014, p. 10) evidenciou que, “com relação aos desafios relacionados às áreas de planejamento e gestão das IFES, houve a necessidade de se garantir recursos para a infraestrutura da EaD” (BEHR; COSTA, 2014, p. 10). No que se

refere aos desafios relacionados à área de ensino, cogitou-se a “possibilidade de utilizar métodos de *blended learning*, que poderiam, inclusive, otimizar o aproveitamento dos espaços físicos das IFES, com a oferta de componentes curriculares ministrados 50% presencialmente e 50% a distância” (BEHR; COSTA, 2014, p. 10). Outro desafio para as IFES foi a “ampliação da oferta de novos cursos a distância, por meio do fomento na oferta de disciplinas na modalidade nos cursos presenciais das instituições” (BEHR; COSTA, 2014, p. 10). Quanto aos desafios apresentados à área de pessoal das IFES, o estudo de Behr e Costa (2014, p. 10) destacou a “situação funcional dos tutores” (BEHR; COSTA, 2014, p. 10), considerando que esse era um problema conhecido das IFES.

Assim, observou-se os principais resultados do estudo de Behr e Costa (2014, p. 11): “[...] não havia uma padronização ou modelo de estrutura dos setores de EaD nas IFES; os cursos eram financiados por recursos externos, principalmente do MEC; não havia um consenso sobre o que significava a institucionalização da EaD nas instituições estudadas” (BEHR; COSTA, 2014, p. 11).

Mas, conforme mencionado no Capítulo 3, compreende-se que as análises apresentadas nesta pesquisa contribuem, conforme enfatizam Mil, Ferreira, M. e Ferreira, D. (2018, p. 161),

[...] antes de se pensar em estratégias, processos, meios ou qualquer elemento pragmático de gestão da EaD pública, na análise dos fundamentos estruturantes de um pensamento que caminhe em direção a uma gestão da EaD que seja efetivamente pública, segundo os propósitos de uma instituição social, como deve ser a universidade (MILL; FERREIRA, M.; FERREIRA, D., 2018, p. 161).

Assim como mencionado no Capítulo 3, propõe-se, também, um estudo que envolva perspectivas que caracterizem o processo de gestão da EaD (gestão administrativa, gestão estrutural e gestão do processo ensino-aprendizagem), e para isso considera-se o modelo de estudo elaborado por Momo e Behr (2015) para estruturar a análise da pesquisa em referência. Nesse contexto, compreende-se a “[...] gestão como necessária e como elemento constituinte para a garantia de sucesso na implantação e execução de cursos na modalidade a distância” (TAVARES; GONÇALVES, 2012 *apud* MOMO; BEHR, 2015, p. 99).

Com base nas três perspectivas propostas por Momo e Behr (2015) para a gestão da EaD e para que a análise pretendida nesta pesquisa possa ser realizada, a gestão da educação superior a distância no Brasil será considerada, a seguir, na concepção e perspectiva dos atos normativos.

4.1 A GESTÃO DA EDUCAÇÃO SUPERIOR A DISTÂNCIA NA LEI 9.394/1996

Este tópico tem como objetivo analisar a Lei n.º 9.394/1996, de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB), no que concerne à gestão educacional brasileira, na perspectiva da modalidade a distância.

A importância da LDB/1996, que ainda está em vigor, reside em firmar as diretrizes nacionais para a educação e o papel de cada ente federado. De acordo com Sousa (2016), com a LDB/1996, o perfil político de gestão descentralizada da educação se reforçou. Já Saviani (2011) explica que a referida lei delegou a cada instância federativa (União, estados e municípios) sua respectiva responsabilidade administrativa. À União, conforme o autor, cabe coordenar a política nacional para a educação, estabelecer diretrizes curriculares e avaliativas, elaborar um plano nacional de educação e dar assistência técnica e financeira às unidades federativas, ou seja, estados, municípios e Distrito Federal. Aos estados, fica a responsabilidade pelo ensino fundamental e médio, e aos municípios, a educação infantil e o ensino fundamental, com ênfase a esse.

A arquitetura da administração educacional brasileira, de acordo com a LDB/ 1996, está sistematizada no Quadro 14, a seguir.

Quadro 14 - Sistemas de ensino segundo a LDB/1996

SISTEMAS DE ENSINO	COMPOSIÇÃO	INSTITUIÇÕES
FEDERAL	<ul style="list-style-type: none"> ✓Ministério da Educação (MEC) ✓Secretarias Secretaria Executiva Secretaria de Educação Superior (SESu) Secretaria de Educação Profissional e Tecnológica (Setec) Secretaria de Educação Básica (SEB) Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização, Diversidade e Inclusão (Secadi) Secretaria de Regulação e Supervisão da Educação Superior (Seres) ✓Órgãos vinculados Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes) 	<ul style="list-style-type: none"> ✓Universidades Federais ✓Institutos Federais de Educação Profissional ✓Colégios de Aplicação

	Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep) Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) ✓ Órgão colegiado Conselho Nacional de Educação (CNE)	
ESTADUAL	✓ Secretaria Estadual de Educação (SEE) ✓ Conselho Estadual de Educação (CEE) ✓ Subsecretaria de Educação	✓ Universidades estaduais ✓ Escolas e colégios de ensino médio e fundamental
MUNICIPAL	✓ Secretaria Municipal de Educação (SME) ✓ Conselho Municipal de Educação (CME)	✓ Centros de Educação Infantil, escolas municipais (ensino fundamental)

Fonte: Organizado pela autora, com base em Saviani (2010); Libâneo, Oliveira e Toschi (2012) e Sousa (2016).

A LDB/1996 pauta a estrutura administrativa de educação nos sistemas de ensino, conforme citado no Quadro 14. Assim, considera-se importante destacar que, conforme Libâneo, Oliveira e Toschi (2012, p. 323), a expressão “sistemas de ensino” refere-se, portanto, a um “[...] conjunto de instituições de ensino que, sem constituírem uma unidade ou primarem por seu caráter coletivo, são interligadas por normas, por leis educacionais, e não por uma intencionalidade” (LIBÂNEO; OLIVEIRA; TOSCHI, 2012, p. 323). Tal fato ocorre porque a aprovação do projeto de lei que deu origem à LDB/1996 não teve o compromisso de instituir o sistema nacional de educação (SNE). De acordo com os autores, apesar de ter estabelecido uma estrutura de sistemas de ensino, estes estão dissociados da proposta de instituição do SNE.

Conforme mencionado no capítulo anterior, no sistema federal está localizado o órgão superior de gestão da educação nacional, o Ministério da Educação (MEC), que tem como instâncias administrativas secretarias e órgãos vinculados, dentre os quais destacam-se o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), a Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes), o Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep) e o Conselho Nacional de Educação (CNE), aos quais cabem as funções normativas e de supervisão, com atividades permanentes. São também de responsabilidade federal as instituições de ensino superior (universidades federais, institutos federais de educação tecnológica, colégios de aplicação vinculados às universidades federais e instituições de educação especial), ou seja, a responsabilidade da esfera federal não é apenas a de gerir

(LIBÂNEO; OLIVEIRA; TOSCHI, 2012). Sousa (2016) pontua que, entre as ações sob a responsabilidade da União, estão as de avaliação, normatização, supervisão da educação básica e superior, em todos os níveis e modalidades.

Ainda no que tange à organização nacional da educação, destacam-se as contribuições de Azevedo (2002), que corroboram com esta análise. O autor destaca que a proposta feita pela LDB/1996 não está de acordo com a articulação de um sistema nacional de educação, uma vez que a referida lei prevê uma descentralização da educação nacional, pois transfere sua responsabilidade para cada esfera administrativa (estadual e municipal), à qual cabe a oferta da educação e a elaboração de políticas públicas para melhorias, muitas vezes quantitativas, da infraestrutura educacional da região. Segundo o autor, essa medida está disfarçada no discurso de que, ao se aproximar mais de cada região, o Estado estaria promovendo a democracia.

Azevedo (2002) pontua ainda que a descentralização educacional brasileira ocorrida no período posterior à promulgação da LDB/1996 não foi tomada para a ampliação da participação social, e sim para a redução dos gastos e a não responsabilização da União. Dessa forma, considera-se que esse contexto, fortalecido durante o governo Fernando Henrique Cardoso (1995-2002), configura o modelo neoliberal presente no campo da educação nacional, tal como preceitua Sousa (2016).

Por sua vez, Dourado (2002 *apud* FONSECA, 2020, p. 241) destaca que a tramitação da LDB foi “[...] a expressão dos embates travados no âmbito do Estado e nos desdobramentos por ele assumidos no reordenamento das relações sociais e das mudanças tecnológicas sob a égide ideológica da globalização da economia” (DOURADO, 2002 *apud* FONSECA, 2020, p. 241). Segundo o autor, “[...] nesse embate, as movimentações expressas no campo educacional configuraram-se na aprovação da LDB/1996, na qual foram desconsideradas as pautas da sociedade civil, notadamente as do Fórum Nacional em Defesa da Escola Pública” (DOURADO, 2002 *apud* FONSECA, 2020, p. 241).

A LDB reserva à educação superior um conjunto de princípios que indicam alterações para esse nível de ensino, balizado, de um lado, paradoxalmente, pelos processos ditos de descentralização e flexibilização presentes nessa legislação e, de outro lado, por novas formas de controle e padronização por meio de processos avaliativos estandardizados. (DOURADO, 2002, *apud* FONSECA, 2020, p. 242).

Cruz e Lima (2019), conforme mencionado no Capítulo 3, destacam que a educação a distância ganhou mais força ao ser contemplada pela LDB/1996, em seu Art. 80. As autoras ressaltam que, “[...] apesar de naquele momento a LDB ainda tratar a implementação da EaD no Brasil de forma superficial, ela representou um avanço significativo, já que foi a primeira

vez que a modalidade foi apresentada em forma de lei” (CRUZ; LIMA, 2019, p. 5-6). A íntegra do Art. 80 da LDB/1996 possui o seguinte conteúdo:

Art. 80. O Poder Público incentivará o desenvolvimento e a veiculação de programas de ensino a distância, em todos os níveis e modalidades de ensino, e de educação continuada.

§ 1º A educação a distância, organizada com abertura e regime especiais, será oferecida por instituições especificamente credenciadas pela União.

§ 2º A União regulamentará os requisitos para a realização de exames e registro de diploma relativos a cursos de educação a distância.

§ 3º As normas para produção, controle e avaliação de programas de educação a distância e a autorização para sua implementação, caberão aos respectivos sistemas de ensino, podendo haver cooperação e integração entre os diferentes sistemas.

§ 4º A educação a distância gozará de tratamento diferenciado, que incluirá:
I - custos de transmissão reduzidos em canais comerciais de radiodifusão sonora e de sons e imagens;

II - concessão de canais com finalidades exclusivamente educativas;

III - reserva de tempo mínimo, sem ônus para o Poder Público, pelos concessionários de canais comerciais (BRASIL, 1996).

Nesta análise, observa-se que no Art. 80, a LDB/1996 não trata de forma específica sobre a gestão da EaD. No entanto, nesse documento, constata-se que a modalidade de educação a distância é tratada como princípio geral, no que se refere a educação superior.

4.2 A GESTÃO DA EDUCAÇÃO SUPERIOR A DISTÂNCIA NO PLANO NACIONAL DE EDUCAÇÃO 2014-2024

De acordo com Dourado (2011, p. 17), a “história da educação brasileira é marcada por disputas de projetos com concepções distintas sobre o papel do Estado e do planejamento, da relação entre os entes federados e da lógica de gestão e organização” (DOURADO, 2011, p. 17). Segundo o autor,

[...] perpassam por essas concepções os embates entre os defensores do ensino público e os do ensino privado, as distintas visões de planejamento, bem como as discussões sobre a proposição e a materialização de planos nacionais e/ou setoriais de educação (DOURADO, 2011, p. 17).

Para Cury (2011, p. 5), a proposta de um plano nacional que assegure as condições básicas para a garantia do direito à educação “[...] é uma ideia acalentada há muito tempo: foi inserida normalmente na Constituição de 1934, abortada em 1937, reposta na Lei de Diretrizes e Bases de 1961 e, finalmente, incluída na Constituição Federal de 1988” (CURY, 2011, p. 5). Segundo o autor, “[...] esse direito do cidadão tem como contrapartida o dever do Estado, e esse

dever só pode ser efetivo se o Estado dispuser de recursos financeiros para acionar outros instrumentos mediadores” (CURY, 2011, p. 5). Cury (2011, p. 5) pondera que

O contrário de um plano é, justamente, a fragmentação de iniciativas e ações, o que tende a provocar dispersão em um país continental, díspar e administrativamente federativo. Daí que um plano se constrói, dentro de determinado período, em um conjunto articulado de ações e iniciativas para a satisfação de um fim. Desde longa data o Brasil se ressentia de recursos que vinculassem a oferta de educação ao acesso mais amplo. Nos anos 1930, quando se impôs sua necessidade, de modo inédito o País vinculou percentuais dos impostos para essa finalidade cidadã. Contudo, para que o financiamento não se perdesse na dispersão dos recursos e na fragmentação de iniciativas, a ideia do plano passou a povoar o universo de educadores, profissionais e políticos, conscientes da importância da medida (CURY, 2011, p. 5).

Ao comentário de Cury (2011) pode-se complementar com o de Mendes (2000, p. 17), que afirma:

O planejamento em educação, com sistemática própria, tem uma história à parte em nosso país. As origens estão na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional – LDB, de 1961, e as origens filosóficas, numa concepção liberal que, até certo ponto, parece oposta à própria ideia de planejamento [...] é verdade que a lei é hesitante: o Art. 93 se refere aos planos (correspondentes aos três fundos que ela instituiu: do ensino primário, do ensino médio e do ensino superior) e atribui ao Conselho Federal de Educação – CFE, por ela igualmente criado, a prerrogativa de formulá-los. Entretanto, o Art. 9, que enumera as atribuições do conselho, não faz qualquer referência a plano ou planejamento [...]. Relegados para a parte final da lei, os planos aparecem desligados das intenções fundamentais que a nortearam, assim como da metodologia da ação que ela pretendeu instaurar (MENDES, 2000, p. 17).

O autor destaca que “[...] a institucionalização do planejamento educacional no Brasil tem dois marcos decisivos: a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (Lei 4.024, de 20/12/1961) e a Reforma Administrativa (Decreto-lei nº 200, de 25/2/1967)” (MENDES, 2000, p. 23). Para ele, “esse processo traduz a dualidade de tendências no planejamento educacional brasileiro: uma oriunda dos educadores liberais, e outra, dos técnicos do Ministério do Planejamento” (MENDES, 2000, p. 23).

4.2.1 Plano Nacional de Educação 2014-2024

Esse item objetiva analisar a gestão da educação superior a distância no contexto do Plano Nacional de Educação PNE (2014-2024). Para isso, analisa-se a EaD, como modalidade educativa, faz-se presente nesse documento e se articula com as políticas para a educação superior e as diretrizes e normas para a oferta de cursos e programas nesse nível de ensino.

Nesse contexto, inicialmente, rememora-se o PNE 2001-2010, Lei nº 10.172 aprovada em 2001. Para tanto, destacam-se as reflexões de Lima, Faria, Toschi e Desiderio (2015, p. 20) que ressaltam os objetivos traçados nesse plano englobando a “busca pela elevação do nível de escolaridade, por meio de melhoria da qualidade do ensino, redução das desigualdades e democratização da gestão das instituições” (LIMA; FARIA; TOSCHI; DESIDERIO, 2015, p. 20). Entre as metas dos diferentes níveis e modalidades, a EaD é tratada em item específico com 22 metas.

Nesse documento, Lima, Faria, Toschi e Desiderio (2015, p. 27) perceberam, nos discursos políticos e acadêmicos, o “desconhecimento das abordagens pedagógicas apropriadas à EaD, reduzindo-a ao caráter instrumental, já que a abordagem desenhada pelo sistema UAB assemelha-se à predominância fordista” (LIMA; FARIA; TOSCHI; DESIDERIO, 2015, p. 27), uma vez que a divisão do trabalho pedagógico e tecnológico foi apresentada de forma fragmentada (BELLONI, 1999). As autoras complementam que,

[...] no PNE 2001-2010, o foco da EaD sai da regulação, expansão e formação de professores e ensino profissionalizante para a continuidade exclusiva de expandir a oferta da educação profissional, ampliando o foco no próximo PNE para a EaD na pós-graduação *stricto sensu*, desconsiderando a consolidação da graduação (LIMA; FARIA; TOSCHI; DESIDERIO, 2015, p. 27).

Nesse contexto, destacam que “após dados divulgados no censo do ensino superior (2011), a EaD continuava com expansão progressiva e superior aos cursos presenciais” (LIMA; FARIA; TOSCHI; DESIDERIO, 2015, p. 27).

Por sua vez, Moraes, Andrade e Oliveira (2021, p. 103-104) pontuam que

[...] o PNE 2001-2010 faz referência à EaD como modalidade de educação que possibilita a ampliação de atendimento nos cursos presenciais, regulares ou de educação continuada, articulando a meta de expansão do acesso à educação superior, tendo em vista que apenas 12% da população de 18 a 24 anos estava matriculada neste nível de ensino, enquanto a meta estabelecida era de alcançar 30% até o ano de 2010, sendo 40% na esfera pública (MORAES; ANDRADE; OLIVEIRA; 2021, p. 103-104).

Entretanto, de acordo com Moraes, Andrade e Oliveira (2021, p. 104) a “meta que previa a criação de novos estabelecimentos de ensino foi vetada, constituindo-se em preocupação” (MORAES; ANDRADE; OLIVEIRA, 2021, p. 104), uma vez que

[...] incluir a EaD nas políticas de educação superior não significa ausência de espaços físicos, bibliotecas, laboratórios, professores, uma vez que se faz necessário espaço adequado para essa modalidade de ensino, em especial se se deseja ensino de

qualidade, não massificado, mas entendido como direito público dos cidadãos (TOSCHI, 2004, p. 2).

Nessa perspectiva, Lima, Faria, Toschi e Desiderio (2015, p. 28) alertam o fato de que a EaD “aos moldes do que estava proposto para o próximo PNE aparecia como modalidade ligada exclusivamente à expansão” (LIMA; FARIA; TOSCHI; DESIDERIO, 2015, p. 28).

Nesse cenário, Dourado, Santos e Moraes (2017, p. 178) contextualizam a tramitação do projeto de lei para a aprovação do PNE 2014-2024 e as proposições de políticas para a educação a distância da seguinte forma:

Em dezembro de 2010 o Ministério da Educação encaminhou ao então Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, o documento base do plano nacional de educação, que foi enviado como proposta de PNE do executivo federal ao Congresso Nacional passando a ser denominado de PL nº 8.035/2010. A tramitação na Câmara contou com forte participação da sociedade civil e política, resultando, entre outros, em mais de três mil propostas de emendas do PL. Destaca-se, nesse processo, a importante participação de entidades acadêmicas e sindicais, tais como Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação (Anped), Associação Nacional pela Formação de Profissionais da Educação (Anfope), Associação Nacional de Política e Administração da Educação (Anpae), Campanha Nacional pelo Direito à Educação (Campanha), Centro de Estudos Educação e Sociedade (Cedes), Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação (CNTE), dentre outras. O PL foi aprovado inicialmente pela Câmara, garantindo vários avanços demandados pelo movimento do campo, com destaque para a garantia de 10% do PIB para a educação, e encaminhado ao Senado Federal onde sofreu várias alterações, com destaque para as questões atinentes ao financiamento. Após a aprovação no Senado, o projeto retorna à Câmara e novos movimentos se efetivam, marcados por embates diversos, que resultam na aprovação do PNE e na sua homologação, sem vetos, pela Presidente da República, com vários avanços à proposta original e com algumas perdas, sobretudo no que concerne ao fundo público e sua destinação. Depois de 1.288 dias de tramitação no Congresso Nacional, o PNE foi então aprovado e sancionado no dia 25/06/2014, com 20 metas e 254 estratégias a serem alcançadas até junho de 2024 (DOURADO; SANTOS; MORAES, 2017, p. 178).

Os autores conduzem sua reflexão para o tratamento dispensado à educação a distância no texto final da Lei Ordinária n.º 13.005, que aprovou o PNE, por entenderem que essa análise não estava deslocada do cenário geral, especialmente no que se refere à oferta da educação superior a distância no país. Conforme analisam Dourado, Santos e Moraes (2017), a lei trouxe poucas proposições, mas ressaltam que as metas direcionadas à expansão da educação superior, especialmente as de número 12 e 14, apresentaram estratégias relativas à EaD e às tecnologias educacionais. Destacam, todavia, que o texto final do PNE aprovado sofreu um conjunto de modificações em relação ao projeto encaminhado pelo Executivo, graças à forte articulação da sociedade civil. Se é certo que o resultado final, em alguns pontos, ficou aquém do que os defensores da educação pública, gratuita, laica, democrática e de qualidade desejavam, para os autores não havia dúvida de que os ganhos foram significativos.

Dourado, Santos e Moraes (2017) afirmam ainda que o setor privado também se mobilizou e conseguiu avançar em suas reivindicações, com destaque para o financiamento público de suas atividades por meio do texto do plano e da meta 20. Contudo, a educação na modalidade a distância, conforme salientam os autores, não sofreu acréscimos de metas ou estratégias, mas apenas pequenas modificações nas estratégias constantes no PL n.º 8.035. Para eles, a análise das estratégias permite perceber que houve pequenas mudanças no que se refere à EaD, ocorridas por meio de alterações no texto e do acréscimo da estratégia 12.20, cuja incidência representou a possibilidade de financiamento da modalidade pelo Fies e pelo Prouni, questão reivindicada pelo setor privado. Entretanto, os autores complementam que a estratégia 12.2 permaneceu inalterada, enquanto a 14.4 teve a supressão da parte que indicava que essa expansão se daria “[...] inclusive por meio do Sistema Universidade Aberta do Brasil – UAB” (p. 182).

A mudança mais significativa e que tinha a ver com um dos maiores embates no debate sobre o PNE ficou, de acordo com Dourado, Santos e Moraes (2017), no acréscimo da estratégia 12.20, que prima pela expansão do Fies, inclusive, para os cursos na modalidade a distância. Os autores esclarecem que, no tocante ao financiamento de vagas nas IES privadas com verbas públicas, os embates travados com os defensores da educação privada, particularmente os empresários da educação, foram sem dúvida um dos maiores ocorridos durante a tramitação do PNE.

Assim, para Dourado, Santos e Moraes (2017, p. 191), “a análise de tais indicadores revela a intensificação do processo de complexificação da educação superior no Brasil”, na proporção em que novos atores e estratégias iam se implementando no campo, em um cenário de financeirização da educação, o que gerou, segundo os autores, impactos e desdobramentos pedagógicos, de gestão, organização e financiamento desse nível de ensino. Para eles, tais dinâmicas impactaram, ainda, as políticas de expansão, regulação e gestão e, desse modo, todo o sistema de educação superior no país.

A seguir, consoante o objetivo proposto por esta pesquisa, apresenta-se no Quadro 15 a análise referente às perspectivas de gestão da EaD constantes no PNE 2014-2024.

Quadro 15 - Perspectiva de Gestão da EaD no PNE 2014-2024

Perspectiva de gestão da EaD	Dados encontrados
Gestão Administrativa e	Meta 12 - Elevar a taxa bruta de matrícula na educação superior para 50% (cinquenta por cento) e a taxa líquida para 33% (trinta e

Gestão Estrutural	<p>três por cento) da população de 18 (dezoito) a 24 (vinte e quatro) anos, assegurada a qualidade da oferta e expansão para, pelo menos, 40% (quarenta por cento) das novas matrículas, no segmento público.</p> <p>Estratégia 12.2 - Ampliar a oferta de vagas, por meio da expansão e interiorização da Rede Federal de Educação Superior, da Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica e do Sistema Universidade Aberta do Brasil, considerando a densidade populacional, a oferta de vagas públicas em relação à população na idade de referência e observadas as características regionais das micro e mesorregiões definidas pela Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE, uniformizando a expansão no território nacional (BRASIL, 2014).</p> <p>Meta 14 - Elevar gradualmente o número de matrículas na pós-graduação de modo a atingir a titulação anual de 60.000 (sessenta mil) mestres e 25.000 (vinte e cinco mil) doutores.</p> <p>Estratégia 14.4 - expandir a oferta de cursos de pós-graduação <i>stricto sensu</i>, utilizando inclusive metodologias, recursos e tecnologias de educação a distância, inclusive por meio do Sistema Universidade Aberta do Brasil – UAB (BRASIL, 2014).</p>
Gestão do processo de ensino/aprendizagem	<p>Meta 14 - Elevar gradualmente o número de matrículas na pós-graduação, de modo a atingir a titulação anual de 60.000 (sessenta mil) mestres e 25.000 (vinte e cinco mil) doutores.</p> <p>Estratégia 14.4 - Expandir a oferta de cursos de pós-graduação <i>stricto sensu</i>, utilizando inclusive metodologias, recursos e tecnologias de educação a distância, inclusive por meio do Sistema Universidade Aberta do Brasil – UAB (BRASIL, 2014).</p>

Fonte: Elaborado pela autora (2021), com base no PNE 2014-2024 (BRASIL, 2014).

Nesta seção, procurou-se analisar de que forma a EaD fez-se presente no PNE 2014-2024 e como se articulou com as políticas para a educação superior e as diretrizes e normas para a oferta de cursos e programas na modalidade nesse nível de ensino. Para tanto, no que se refere às perspectivas de gestão da EaD constantes no PNE 2014-2024, constataram-se evidências de gestão administrativa, gestão estrutural e gestão do processo de ensino/aprendizagem. Contudo, sob a ótica da gestão administrativa e da gestão estrutural, observou-se que as metas 12 e 14 e as estratégias 12.2 e 14.4 tratam de aspectos referentes à expansão da modalidade, evidenciando e aprofundando, dessa forma, as questões

expansionistas e mercadológicas da EaD. No entanto, sob a ótica da gestão do processo de ensino/aprendizagem, a estratégia 14.4 trata de aspectos referentes à formação.

Concorda-se, todavia, com Dourado, Santos e Moraes (2017, p. 191), quando afirmam que uma análise se faz necessária, tendo em vista a fragilidade dos mecanismos de controle e avaliação dessa modalidade de ensino e com vistas ao delineamento das políticas de expansão a serem implementadas e direcionadas ao atendimento das metas e estratégias do PNE. Apesar dos avanços significativos decorrentes dos atuais marcos de regulação da EaD, a aprovação da Resolução CNE n.º 1/2016 e sua efetiva materialização garantiram, dentre outros, um processo de institucionalização que contribuiu para melhoria da qualidade da modalidade na educação superior brasileira. Por fim, os autores pontuam sobre a necessidade de se retomar o PNE “[...] como epicentro das políticas educacionais, o que remete, entre outros, à garantia de novos recursos para a educação brasileira face aos inúmeros desafios no tocante à democratização do acesso à educação e permanência com qualidade” (DOURADO; SANTOS; MORAES, 2017, p. 193).

4.3 A GESTÃO DA EDUCAÇÃO SUPERIOR A DISTÂNCIA EM DOCUMENTOS NORMATIVOS E ORIENTADORES VINCULADOS DIRETAMENTE À MODALIDADE

Esse item objetiva analisar a gestão da educação superior a distância em documentos normativos e orientadores vinculados diretamente à modalidade. Para tanto, destaca-se o Parecer CNE/CES n.º 564/2015; a Resolução CNE/CES n.º 1/2016; o Decreto n.º 9.057/2017; a Portaria Normativa n.º 11/2017 e os instrumentos de avaliação institucional do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep), relativos ao credenciamento, reconhecimento e renovação de reconhecimento das instituições superiores de educação.

4.3.1 Parecer CNE/CES 564/2015 – diretrizes e normas nacionais para a oferta de programas e cursos de educação superior na modalidade a distância

Na análise proposta nesta pesquisa, considera-se importante o Parecer CNE/CES n.º 564/2015, pois esse documento traz as proposições para a formulação das diretrizes e normas nacionais para a oferta de programas e cursos de educação superior na modalidade a distância. Para a elaboração desse Parecer, a Câmara de Educação Superior do Conselho Nacional de Educação (CES/CNE) designou uma comissão para desenvolver estudos e proposições sobre o

tema. Dada a complexidade do tema, a comissão abriu os debates à participação de diversos setores, por meio de reuniões e audiências públicas, que contaram com a presença de pesquisadores e representantes de instituições da área da Educação, tais como “Abed, UAB, Capes, Inep, Unirede, SESu, Seres, Setec”, dentre outros (BRASIL, 2015).

Foram também realizadas audiências e um seminário na Câmara dos Deputados e no Senado Federal, que envolveram os setores público e privado. Ressalta-se nesses debates a contribuição de entidades acadêmicas, estudantis e sindicais, vinculadas à educação superior: “Abed, ABE-EaD, Andifes, Anfope, Anpae, Anped, Cedes, CNTE, Contee, FNE, Forumdir, SBPC, UNE, UBES”, dentre outras. Houve também a participação de entidades, associações e conselhos representantes dos setores públicos e privados, tais como “Abmes, ANUP, CRUB, Confenen, Conif, e FNEaD” (BRASIL, 2015).

Destaca-se que o Parecer CNE/CES n.º 564/2015, bem como a minuta da Resolução, encontra-se em consonância com as legislações pertinentes, dentre elas, a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 e a Lei n.º 9.394, de 20 de dezembro de 1996 (LDB), especialmente o § 1º do Art. 9º e o Art. 80 (BRASIL, 2015). Em um contexto democrático, o Parecer também considera

[...] as deliberações das Conferências Nacionais de Educação (I Conae 2010 e II Conae 2014), bem como o longo processo de estudos, consultas e discussões, experiências e propostas inovadoras, resultante de pesquisa, indicadores educacionais, avaliações e perspectivas sobre a EaD, como modalidade educativa, tendo em vista, ainda, os desafios para o Estado brasileiro, no sentido de garantir expansão e efetivo padrão de qualidade para a educação superior, no cumprimento das metas do PNE, o que, certamente, vai requerer esforço de políticas educacionais, exigindo maior organicidade que leve a efeito ações de cooperação e colaboração entre os entes federados e entre as instituições de educação superior e educação básica (BRASIL, 2015d, p. 3).

Cabe ressaltar que a comissão instituída pela CES/CNE,

[...] ao situar e aprofundar estudos e debates sobre o tema, definiu, como horizonte propositivo de sua atuação, a proposição destas Diretrizes e Normas Nacionais para a oferta de Programas e Cursos de Educação Superior na modalidade a distância, tendo por eixo as políticas educacionais, direcionadas à garantia de qualidade para essa modalidade de ensino (BRASIL, 2015d, p. 2).

A partir da retomada histórica e da contextualização do cenário da EaD no Brasil, o documento elaborado pela comissão informa que as reflexões e proposições foram delineadas com o objetivo de avançar na consolidação das diretrizes e normas nacionais para a oferta de programas e cursos de educação superior na modalidade a distância. A comissão afirma que, ao

ter como eixo a efetiva institucionalização dessa modalidade educativa, a Resolução CNE/CES nº 1/2016 rompeu com as formas muitas vezes fragmentadas ou paralelas com as quais a EaD vinha sendo efetivada nas IES. O documento ressalta ainda que, por essa razão, a EaD, como modalidade educativa, deveria ser instituída e consolidada a partir das políticas para a educação superior.

Com base nessa concepção de EaD, o Parecer CNE/CES n.º 564/2015 não dissocia a modalidade dos marcos legais para a educação superior. Também transfere às IES a responsabilidade de

[...] propiciar a articulação entre os processos formativos presenciais e a modalidade a distância, atendendo, desse modo, às políticas educacionais, aos padrões de qualidade e ao Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (Sinaes), por meio da garantia de organicidade entre o Plano de Desenvolvimento Institucional (PDI), o Projeto Pedagógico Institucional (PPI) e o Projeto Pedagógico de Cursos (PPC), como expressão da política institucional de cada instituição (BRASIL, 2015, p. 4).

Por meio desse documento, verifica-se, portanto, que compreender a EaD, como modalidade, implica

[...] contextualizá-la e articulá-la efetivamente a um “ambiente virtual multimídia interativo”, com convergência digital, como “espaço” de relações humanas e a partir de uma visão de educação, com qualidade social, para todos, a partir da garantia de padrão de qualidade e reais condições de infraestrutura, laboratórios, base tecnológica, com pessoal qualificado, políticas de acesso, acompanhamento e avaliação compatíveis. Tais condições ensejam, ainda, maior articulação e efetiva interação e complementariedade entre a presencialidade e a virtualidade “real” o local e o global a subjetividade e a participação democrática nos processos ensino e aprendizagem em rede (BRASIL, 2015d, p. 4).

Para tanto, o Parecer CNE/CES n.º 564/2015 enfatiza:

As instituições de educação superior, bem como os órgãos e as entidades da Administração Pública direta e indireta, que financiem ou fomentem a educação superior a distância, devem assegurar a criação, disponibilização, uso e gestão de tecnologias e recursos educacionais abertos, por meio de licenças livres, que facilitem o uso, a revisão, a tradução, a adaptação, a recombinação, a distribuição e o compartilhamento gratuito pelo cidadão, resguardados os direitos autorais pertinentes (BRASIL, 2015d, p. 35).

No Quadro 16 a seguir, apresenta-se a análise das perspectivas de gestão da EaD constantes no Parecer CNE/CES n.º 564/2015, no que se refere ao estabelecimento de diretrizes e normas nacionais para a oferta de programas e cursos de educação superior na modalidade.

Quadro 16 - Perspectivas de gestão da EaD, conforme o Parecer CNE/CES 564/2015

Perspectivas de gestão da EaD	Dados encontrados (item)
Gestão Administrativa	2.3 Dos Profissionais da Educação 2.4 Dos processos de avaliação e regulação da educação a distância 2.5 Da autorização, do reconhecimento e da renovação de reconhecimento de curso na modalidade de educação a distância 2.6 Do processo de credenciamento e credenciamento de IES para a modalidade EaD 2.7 Dos aditamentos ao ato de credenciamento e credenciamento institucional 2.9 Do credenciamento de instituições de educação superior e da autorização, do reconhecimento e da renovação de reconhecimento de cursos de graduação de instituições de educação superior integrantes dos sistemas estaduais para oferta de educação a distância.
Gestão Estrutural	2.2 Da sede e dos polos na modalidade a distância
Gestão do processo de Ensino/Aprendizagem	2.1 Do material didático, avaliação e acompanhamento da aprendizagem

Fonte: Elaborado pela autora (2021), com base no Parecer CNE/CES 564/2015 (BRASIL, 2015).

Considera-se relevante destacar que as reflexões sobre o Parecer CNE/CES n.º 564/2015 são necessárias, pois servem de base para a análise da Resolução CNE/CES n.º 1/2016 que, “[...] pela sua natureza, é mais pormenorizada, explicitando os percursos, as concepções e proposições, trazendo, no seu escopo, uma proposta de minuta de resolução” (DOURADO, 2020, p. 37).

Diante do exposto, no que se refere às perspectivas de gestão da EaD constantes no Parecer CNE/CES n.º 564/2015, constataram-se evidências de gestão administrativa, gestão estrutural e gestão do processo de ensino/aprendizagem. Conforme explicitado no Capítulo 3, “a gestão administrativa, no contexto da EaD, está correlacionada com o suporte dado ao funcionamento da gestão estrutural e da gestão de ensino/aprendizagem, porém, voltada mais às questões burocráticas para a execução de cursos na modalidade de educação a distância” (MOMO; BEHR, 2015, p. 100). Por isso, essa perspectiva abarca as seguintes temáticas: equipes multidisciplinares (RIBEIRO; TIMM; ZARO, 2007 *apud* MOMO; BEHR, 2015, p. 99); processos de implementação da EaD nas instituições (SÁ; PADILHA, 2013 *apud* MOMO;

BEHR, 2015, p. 100); definição de papéis (GARBIN; DAINESE, 2010 *apud* MOMO; BEHR, 2015, p. 100); projeto pedagógico (SILVA *et al.*, 2011 *apud* MOMO; BEHR, 2015, p. 100); gestão de pessoas (TAVARES; GONÇALVES, 2012 *apud* MOMO; BEHR, 2015, p. 100); gestão do corpo docente (FERRUGINI *et al.*, 2013 *apud* MOMO; BEHR, 2015, p. 100); e cultura organizacional (MARTINS; TOSCHI, 2012 *apud* MOMO; BEHR, 2015, p. 100).

Assim, sob a ótica da gestão administrativa, foram encontradas evidências de perspectivas de gestão da EaD nos seguintes itens do Parecer CNE/CES n.º 564/2015: 2.3, que trata dos profissionais da educação; 2.4, que trata dos processos de avaliação e regulação da educação a distância; 2.5, que trata da autorização, reconhecimento e renovação de reconhecimento de curso na modalidade de educação a distância; 2.6, que trata do processo de credenciamento e credenciamento de IES para a modalidade EaD; 2.7, que trata dos aditamentos ao ato de credenciamento e credenciamento institucional; e 2.9, que trata do credenciamento de instituições de educação superior e da autorização, reconhecimento e renovação de reconhecimento de cursos de graduação de instituições de educação superior integrantes dos sistemas estaduais para oferta de educação a distância.

A gestão estrutural abrange os aspectos voltados à parte física dos cursos de EaD e, por isso, a preocupação dos agentes responsáveis está focada nos prédios, nas instalações, nos polos de apoio presencial e nos sistemas informáticos. Compõem também o campo de interesse da gestão estrutural questões relacionadas às condições de trabalho docente e às estruturas de comando. Nesse sentido, a gestão estrutural é considerada como “[...] um dos principais requisitos para que o ensino a distância tenha sucesso” (MOREIRA *et al.*, 2010, p. 5 *apud* MOMO; BEHR, 2015, p. 100). Encontram-se evidências, portanto, de perspectivas de gestão estrutural da EaD no item 2.2, que trata da sede e dos polos na modalidade a distância.

Por sua vez, a gestão do processo de ensino/aprendizagem compreende “[...] questões pedagógicas, a formação dos professores e funcionários, e o gerenciamento de tempo e espaço na perspectiva dos professores e alunos” (MOMO; BEHR, 2015, p. 100). Essa perspectiva, apoiada na gestão administrativa e na gestão estrutural, preocupa-se com questões relacionadas à formação docente (DOURADO, 2008 *apud* MOMO; BEHR, 2015, p. 101); às atividades ministradas aos alunos (QUINTANA, A.; QUINTANA, C., 2012 *apud* MOMO; BEHR, 2015, p. 101); ao ensino e à aprendizagem (MILL; BRITO, 2009 *apud* MOMO; BEHR, 2015, p. 101); e ao tempo e espaço (MILL; FIDALGO, 2009 *apud* MOMO; BEHR, 2015, p. 101). Sob a ótica da gestão do processo de ensino/ aprendizagem, encontram-se evidências de perspectivas de gestão da EaD no item 2.1, que trata do material didático, avaliação e acompanhamento da aprendizagem.

O Parecer CNE/CES n.º 564/2015 também evidencia que, para garantir maior organicidade entre as políticas educacionais, especialmente na educação superior de qualidade, os cursos EaD deveriam cumprir, rigorosamente, as diretrizes e normas nacionais para a oferta de programas e cursos de educação superior nessa modalidade e as diretrizes curriculares nacionais dos cursos de graduação (BRASIL, 2015). Nesse sentido, com essas recomendações explicitadas nesse parecer, fica nítida a faceta das hipóteses levantadas por Maieski, Alonso e Anjos (2020), quais sejam a de que a legislação traz em si um modelo *a priori* de organização da formação, deixando pouco espaço para que as instituições de ensino superior formulem propostas mais aproximadas com suas identidades locais, e a de que a gestão da EaD estaria relacionada com certos arranjos institucionais que a conformam à formação presencial, valendo-se, portanto, de saberes e fazeres já institucionalizados.

4.3.2 Resolução CNE/CES 1/2016 - estabelece as diretrizes e normas nacionais para a oferta de programas e cursos de educação superior na modalidade a distância

A Resolução CNE/CES nº 1, de 11 de março de 2016, estabelece as diretrizes e normas nacionais para a oferta de programas e cursos de educação superior na modalidade a distância e define a EaD como

[...] modalidade educacional na qual a mediação didático-pedagógica, nos processos de ensino e aprendizagem, ocorre com a utilização de meios e tecnologias de informação e comunicação, com pessoal qualificado, políticas de acesso, acompanhamento e avaliação compatíveis, entre outros, e de modo que se propicie, ainda, maior articulação e efetiva interação e complementariedade entre a presencialidade e a virtualidade “real”, o local e o global, a subjetividade e a participação democrática nos processos de ensino e aprendizagem em rede, envolvendo estudantes e profissionais da educação (professores, tutores e gestores), que desenvolvem atividades educativas em lugares e/ou tempos diversos (BRASIL, 2016b, p. 1).

Dourado, Moraes e Ribeiro (2020, p. 173) pontuam que a Resolução CNE/CES nº 1/2016 em referência destaca

[...] a definição da EaD como modalidade educativa a ser efetivamente institucionalizada, tendo por eixo a articulação entre o Plano de Desenvolvimento Institucional, o Projeto Pedagógico Institucional e os Projetos Pedagógicos dos Cursos das IES. A referida resolução também abordou aspectos intrínsecos à EaD, ao considerar a infraestrutura física e tecnológica; os recursos humanos necessários ao apoio pedagógico, tecnológico e administrativo; o acompanhamento da aprendizagem; a configuração dos polos de EaD; os profissionais da educação; e a avaliação e regulação da modalidade. Dispôs, ainda, a indissociabilidade entre a EaD e o desenvolvimento institucional, devendo ser, portanto, uma modalidade de

educação prevista, planejada e integrada ao projeto da respectiva IES (DOURADO; MORAES; RIBEIRO, 2020, p. 173).

A Resolução nº 1/2016, conforme Dourado, Moraes e Ribeiro (2020), resultou de uma “ampla discussão, estudos, reuniões e audiências públicas por parte de uma comissão ampliada composta por conselheiros, atores do campo, defensores da educação pública e privada, representações de classes, governamentais e associações, evidenciando interesses em disputa” (DOURADO; MORAES; RIBEIRO, 2020, p. 173). Destaca-se que os embates do campo delimitaram duas posições:

[...] de um lado, movimentos em defesa de dinâmicas, normas e padrões de qualidade que contribuíssem para a melhoria da qualidade, a partir de defesa do processo de regulação e, de outro, sinalizações no sentido de flexibilização dos marcos regulatórios e de ampla defesa da EaD como caminho inexorável para a democratização da educação superior (DOURADO, 2020, p. 34 *apud* DOURADO; MORAES; RIBEIRO, 2020, p. 173).

Concorda-se, portanto, com Dourado, Moraes e Ribeiro (2020), que consideram a Resolução CNE/CES nº 1/2016 como

[...] referência em termos de concepção e base para as políticas e os processos de avaliação e regulação dos cursos oferecidos pelas IES na modalidade a distância, tendo em vista a abordagem dos aspectos relacionados à estrutura institucional, à organização curricular, à metodologia das atividades acadêmicas, aos processos educacionais, administrativos, avaliativos e regulatórios para a EaD e à sua construção por meio de ampla participação da sociedade civil e política, além da forte representação da Câmara de Educação Superior em sua composição (DOURADO; MORAES; RIBEIRO, 2020, p. 173-174).

Destaca-se que, com a Resolução CNE/CES nº 1/2016, o mercado educacional, representado e constituído pela Associação Brasileira de Educação a Distância (Abed), enviou em 9 de março de 2016 uma carta ao MEC, ressaltando sua discordância com o teor do documento:

A ABED tem um compromisso com a sociedade em geral e com toda a comunidade acadêmica nacional e tem o dever de contribuir para o avanço dos processos normativos no Brasil, de forma que, no Brasil, assim como já acontece em diversos países do mundo, a Educação a Distância – EAD possa ser uma possibilidade efetiva de expansão da educação superior, de inclusão social e de democratização do ensino. Essa meta se expressa na premissa da oferta de educação superior de qualidade com quantidade. Sendo assim, diante da redação final do Documento que trata do que seriam as novas diretrizes para a educação superior na modalidade a distância, a ABED afirma publicamente que não há avanços efetivos no conteúdo e no teor do referido texto. Identifica-se, nesse Documento, um anacronismo que certamente prejudicará ainda mais a educação no nosso país e, conseqüentemente, a sociedade como um todo, reduzindo em muito a probabilidade de alcance efetivo das metas do Plano Nacional de Educação – PNE (2014 – 2024) (ABED, 2016, p. 1).

A carta ressalta ainda que a Abed reconhecia a intenção

[...] do CNE de privilegiar a autonomia e a *expertise* das IES, possibilitando que cada uma delas elaborasse, planejasse e desenvolvesse seus programas e cursos a serem oferecidos na modalidade a distância, além de promoverem o avanço do tripé de qualidade, quantidade e responsabilidade social. A redação final do documento, entretanto, não atende nenhum desses pressupostos iniciais (ABED, 2016, p. 1).

Com destaque, a carta esclarecia que o objetivo da manifestação da entidade residia na esperança

[...] de que os responsáveis pela homologação do documento no MEC pudessem realizar as devidas correções e adequações na Resolução, de modo que as omissões do texto original redigido pelo CNE não soassem como justificativas e não fossem causas para que se tivesse mais uma década de entraves burocráticos. Ainda, que a meritocracia, a inovação, o uso das tecnologias de informação e comunicação fossem considerados como partes integrantes do projeto de uma “Pátria Educadora” (ABED, 2016, p. 2).

Destacam-se, a seguir, as proposições apresentadas pela Abed na carta dirigida ao MEC.

Autorização e regulamentação do uso de Bibliotecas Digitais (ABED, 2016, p. 2).

Autorização e regulamentação para expansão de polos das IES que tenham IGC contínuo igual ou superior a 4, sendo que a IES poderá expandir o número de polos a cada dois anos, sem necessitar de visita prévia para sua ativação. As visitas e avaliações referentes a esses polos ocorrerão quando do reconhecimento dos cursos oferecidos e/ou no credenciamento da IES, o que acontecer primeiro (ABED, 2016, p. 2).

Permissão para que sejam constituídas IES para oferta exclusiva de cursos na modalidade a distância (ABED, 2016, p. 2).

Definição da modalidade dos cursos considerando o maior percentual da modalidade de oferta das atividades de ensino e de aprendizagem (ABED, 2016, p. 2).

Permissão para que as IES sejam efetivamente autônomas, como definido na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional – LDB 9394/96, para descrever seus projetos, metodologias e modelos didático-pedagógicos para o ensino mediado por tecnologia de informação e comunicação, determinados nos seus documentos institucionais: Projeto de Desenvolvimento Institucional – PDI, Projeto Pedagógico Institucional – PPI e Projeto Pedagógico de Curso – PPC, de modo a promover, com seu corpo administrativo, docente, tutores e discentes, uma educação de qualidade e inclusiva, independente da modalidade de ensino (ABED, 2016, p. 2).

Necessidade de uma profunda revisão dos *Referenciais de Qualidade para Educação Superior a Distância* (2007), de modo a contemplar diversos modelos didático-pedagógicos, que não necessariamente demandem tutoria presencial, além de

diferentes metodologias recentemente incorporadas ao cotidiano da sociedade, assim como a necessidade de revisão da Portaria nº 40¹⁴, de 2007 (ABED, 2016, p. 2).

Percebe-se que a Resolução CNE/CES n.º 1/2016 e o posicionamento da Abed sobre seu conteúdo tornam evidentes a existência de “campos de disputas” (BOURDIEU, 2004). Em outras palavras, “[...] uma EaD erigida em bases crítico-socialmente-referenciadas” (FONSECA, 2020, p. 246) e, do outro lado, uma EaD instituída sobre os pilares do setor mercantil, de forma a garantir a propagação do capital, embasando uma qualidade economicista (BERTOLIN, 2009, *apud* FONSECA, 2020, p. 246).

Fonseca (2020, p. 250), em uma análise mais aprofundada das proposições da carta da Abed endereçada ao MEC, observa, no entanto, que “[...] todas as proposições da entidade poderiam resumir-se a apenas um ponto: a permissão para que as IES fossem efetivamente autônomas” (FONSECA, 2020, p. 250). Segundo a autora, “[...] essa e outras proposições da Abed foram acolhidas e encontraram respostas nas legislações editadas no ano seguinte, tais como o Decreto n.º 9.057/2017 e, principalmente, a Portaria Normativa n.º 11/2017” (FONSECA, 2020, p. 250). Nessa direção, observa-se que a “[...] reivindicação da Abed ao MEC para que fossem constituídas IES que ofertassem cursos exclusivamente em EaD foi atendida pela Portaria n.º 11/2017” (FONSECA, 2020, p. 250).

Para a Fonseca (2020, p. 255), “[...] é possível verificar uma reconfiguração do Estado e a outorga do poder de decisão ao mercado, apontados pela ênfase ao neoliberalismo de regulação e sua desenfreada ascensão na EaD” (FONSECA, 2020, p. 255). Nesse contexto, Fonseca (2020, p. 255), pontua os embates entre o “crítico-socialmente-referenciado e o instrumental-merco-economicista, bem como a descontinuidade que move a continuidade da flexibilização” (FONSECA, 2020, p. 255). Fonseca (2020, p. 255) pontua que essa constatação pode ser estendida “[...] ao movimento reafirmado no Decreto n.º 9.057/2017 e reiterado pela Portaria Normativa n.º 11/2017, que concretizaram os ideais desse novo liberalismo” (FONSECA, 2020, p. 255).

Consoante com o objetivo proposto nesta pesquisa, apresenta-se no Quadro 17 a seguir a análise referente aos tipos de gestão da EaD, conforme dispõe a Resolução CNE/CES n.º 1/2016.

¹⁴ A carta da Abed (2016, p. 3) informa o teor da Portaria n.º 40: “Instituir o e-MEC, sistema eletrônico de fluxo de trabalho e gerenciamento de informações relativas aos processos de regulação, avaliação e supervisão da educação superior no sistema federal de educação, e o cadastro e-MEC de instituições e cursos superiores e consolida disposições sobre indicadores de qualidade, banco de avaliadores (Bases) e o Exame Nacional de Desempenho de Estudantes (ENADE) e outras disposições”.

Quadro 17 - Perspectiva de gestão da EaD, na Resolução CNE/CES 01/2016

Perspectiva de gestão da EaD	Dados encontrados
Gestão Administrativa	CAPÍTULO I DAS DISPOSIÇÕES GERAIS CAPÍTULO IV DOS PROFISSIONAIS DA EDUCAÇÃO CAPÍTULO V DOS PROCESSOS DE AVALIAÇÃO E REGULAÇÃO DA EDUCAÇÃO A DISTÂNCIA CAPÍTULO VI DAS DISPOSIÇÕES FINAIS E TRANSITÓRIAS
Gestão Estrutural	CAPÍTULO III DA SEDE E DOS POLOS NA MODALIDADE DE EDUCAÇÃO A DISTÂNCIA
Gestão do processo de ensino/aprendizagem	CAPÍTULO II DO MATERIAL DIDÁTICO, AVALIAÇÃO E ACOMPANHAMENTO DA APRENDIZAGEM

Fonte: Elaborado pela autora (2021), com base na Resolução nº 1/2016 (BRASIL, 2016).

Diante do exposto e considerando as perspectivas de gestão da EaD constantes na Resolução CNE/CES n.º 1/2016, foram constatadas evidências de gestão administrativa, gestão estrutural e gestão do processo de ensino/aprendizagem, confirmando o que prevê um de seus dispositivos, que é a “[...] indissociabilidade da EaD do desenvolvimento institucional, devendo ser, portanto, uma modalidade de educação prevista, planejada e integrada ao projeto da respectiva IES” (DOURADO; MORAES; RIBEIRO, 2020, p. 173).

No que se refere à gestão administrativa, foram encontradas evidências de perspectivas de gestão da EaD nos seguintes itens: Capítulo I - Das disposições gerais; Capítulo IV - Dos profissionais da educação; Capítulo V - Dos processos de avaliação e regulação da educação a distância; e Capítulo VI - Das disposições finais e transitórias.

No Capítulo I, destaca-se o Art. 2º, § 1º, que trata das disposições gerais e específicas da EaD, que, como modalidade,

[...] deve compor a política institucional das IES, constando do Plano de Desenvolvimento Institucional (PDI), do Projeto Pedagógico Institucional (PPI) e dos Projetos Pedagógicos dos Cursos (PPC), ofertados nessa modalidade, respeitando, para esse fim, o atendimento às políticas

educacionais vigentes, às Diretrizes Curriculares Nacionais, ao Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (Sinaes) e aos padrões e referenciais de qualidade, estabelecidos pelo Ministério da Educação (MEC), em articulação com os comitês de especialistas e com o Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep). (BRASIL, 2016, p. 1).

No que se refere ao Capítulo IV, destaca-se o Art. 8º, que trata dos aspectos relativos aos profissionais da educação:

Os profissionais da educação, que atuarem na EaD, devem ter formação condizente com a legislação em vigor e preparação específica para atuar nessa modalidade educacional. § 1º Entende-se como corpo docente da instituição, na modalidade EaD, todo profissional, a ela vinculado, que atue como: autor de materiais didáticos, coordenador de curso, professor responsável por disciplina, e outras funções que envolvam o conhecimento de conteúdo, avaliação, estratégias didáticas, organização metodológica, interação e mediação pedagógica, junto aos estudantes, descritas no PDI, PPI e PPC (BRASIL, 2016, p. 4).

Quanto ao Capítulo V, destaca-se o Art. 9º, que trata dos aspectos relativos aos processos de avaliação e regulação da educação a distância:

A modalidade EaD é indissociável do desenvolvimento institucional e deverá, em conformidade com a legislação vigente, ser prevista, planejada e integrada ao projeto institucional da IES, bem como considerada nos processos de credenciamento e reconhecimento institucional, compondo as dimensões e índices de desempenho da IES, além de estar sujeita à avaliação institucional externa para esse fim (BRASIL, 2016, p. 5).

Com relação ao Capítulo VI, destaca-se o Art. 25, que trata das disposições finais e transitórias:

[...] O credenciamento para oferta de cursos, na modalidade a distância, deverá ser requerido por instituição de educação superior credenciada ou em processo de credenciamento no sistema federal ou nos sistemas estaduais e do Distrito Federal, conforme art. 80 da Lei nº 9.394, de 1996, e art. 9º do Decreto nº 5.622, de 2005 (BRASIL, 2016, p. 8).

Sob a ótica da gestão estrutural, embora correlacionada com a gestão administrativa, foram encontradas evidências de perspectivas de gestão da EaD no Capítulo III, que trata da sede e dos polos na modalidade de educação a distância. Destaca-se o Art. 4º, o qual enfatiza que “[...] a sede da IES, como lócus da política institucional, responde acadêmica e financeiramente pela organização do conjunto de ações e atividades da gestão político-pedagógica e administrativa de programas e cursos, na modalidade a distância” (BRASIL, 2016, p. 3).

Ressalta-se também o Art. 5º, que define o polo de EaD como uma

[...] unidade acadêmica e operacional descentralizada, instalada no território nacional ou no exterior para efetivar apoio político-pedagógico, tecnológico e administrativo às atividades educativas dos cursos e programas ofertados a distância, sendo responsabilidade da IES credenciada para EaD, constituindo-se, desse modo, em prolongamento orgânico e funcional da Instituição no âmbito local (BRASIL, 2016, p. 3).

Sobre a gestão do processo de ensino/aprendizagem, perspectivas de gestão da EaD foram encontradas no Capítulo II, que trata do material didático, avaliação e acompanhamento da aprendizagem. O Art. 3º dispõe o seguinte:

As instituições de educação superior que atuam na modalidade EaD, respeitando a legislação em vigor e as presentes Diretrizes e Normas Nacionais, respondem pela organização acadêmica, execução e gestão de seus cursos; pela definição dos currículos, metodologias e elaboração de material didático; pela orientação acadêmica dos processos pedagógicos; pelos sistemas de acompanhamento e da avaliação da aprendizagem, assim como pela formação e gestão dos profissionais da educação (professor, gestor e tutor), técnicos, em sua sede e polos de EaD (BRASIL, 2016, p. 2).

No que concerne às perspectivas de gestão da EaD nas IES, Dourado, Santos e Moraes (2017) pontuam que a Resolução nº 1/2016 contribui de forma significativa para uma maior organicidade e institucionalização da EaD, por meio do estabelecimento de exigências para efetivação da modalidade. Os autores ressaltam que merecem destaque os seguintes tópicos do documento:

- definição de política institucional, em articulação com o Plano de Desenvolvimento Institucional (PDI), o Projeto Pedagógico Institucional (PPI) e os Projetos Pedagógicos de Cursos (PPC) e em sintonia com as políticas educacionais vigentes, incluindo as referidas diretrizes;
- capítulo específico que situa, conceitua e normatiza a articulação entre os materiais didáticos, a avaliação e o acompanhamento da aprendizagem;
- normatização do papel das IES credenciadas para ministrarem cursos em EaD, sua sede e polos, bem como a definição das possibilidades e colaboração e parcerias, definindo que a responsabilidade e todos os atos decorrentes são de responsabilidade da instituição;
- definição clara acerca do papel dos profissionais da educação, sobretudo dos professores e tutores;
- consolidação e disseminação articulada dos processos de avaliação e regulação da modalidade, que envolve questões atinentes à autorização, ao reconhecimento e à renovação de reconhecimento de curso na modalidade EaD;
- processo de credenciamento e reconhecimento de IES para a modalidade EaD – aditamentos ao ato de credenciamento e reconhecimento institucional; credenciamento especial para a oferta de pós-graduação *latu sensu* a distância; credenciamento de IES integrantes dos sistemas estaduais para oferta de educação a distância (DOURADO; SANTOS; MORAES, 2017, p. 192-193)

Todos esses tópicos, além de contribuírem para uma maior organicidade e gestão da EaD, visam a melhoria da qualidade dos projetos formativos nessa modalidade educativa.

Mas assim como constatado na análise do Parecer CNE/CES n.º 564/2015, a Resolução CNE/CES n.º 1/2016 também apresenta várias recomendações para a oferta de cursos EaD, visando contribuir para a gestão da modalidade. Porém, fica nítida a faceta das hipóteses levantadas por Maieski, Alonso e Anjos (2020) e já apresentadas anteriormente: a de que a legislação traz em si um modelo *a priori* de organização da formação, deixando pouco espaço para que as instituições de ensino superior formulem propostas mais aproximadas com suas identidades locais; e a de que a gestão da EaD estaria relacionada com certos arranjos institucionais que a conformam à formação presencial, valendo-se, portanto, de saberes e fazeres já institucionalizados.

4.3.3 Decreto 9.057/2017 - regulamenta o Art. 80 da Lei n.º 9.394, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional

Como visto em capítulos anteriores, o Decreto n.º 9.057, de 25 de maio de 2017, regulamenta o Art. 80 da Lei n.º 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Esse decreto, em seu Art. 1º, define que a educação a distância é

[...] a modalidade 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, 2017, p. 1).

Em um contexto de regulação e flexibilização da educação superior a distância no Brasil, Dourado, Moraes e Ribeiro (2020, p. 176) também destacam, dentre outros instrumentos flexibilizatórios,

[...] o Decreto n.º 9.057/2017, que revogou o Decreto n.º 5.622/2005 e, dentre outras providências, permitiu o credenciamento “[...] exclusivamente para a oferta de cursos de graduação e de pós-graduação *lato sensu* na modalidade a distância” (BRASIL, 2017a, p. 2). Na esteira deste, o Decreto n.º 9.235, de 15 de dezembro de 2017, ampliou as flexibilizações e permitiu o credenciamento de IES para a oferta de cursos na modalidade presencial, a distância ou em ambas as modalidades; concedeu às faculdades a atribuição de registrarem seus diplomas de graduação, de acordo com determinados critérios; possibilitou às IES credenciadas a oferta de cursos de pós-graduação *lato sensu* e a simplificação do processo para reconhecimento e renovação de reconhecimento de cursos das IFES. O horizonte das flexibilizações, considerando as prerrogativas de autonomia num sistema marcado pela diferenciação e diversificação institucional, abre possibilidades para que parcelas das IES possam ampliar seu número de vagas, criar novos cursos e polos, inclusive em município

diverso daquele do ato do credenciamento e em modalidade diferente do curso já ofertado (DOURADO; MORAES; RIBEIRO, 2020, p. 176 - 177).

A seguir, consoante com o objetivo proposto por esta pesquisa, apresenta-se no Quadro 18 a análise referente às perspectivas de gestão da EaD constantes no Decreto n.º 9.057/2017.

Quadro 18 - Perspectiva de gestão da EaD no Decreto 9.057/2017

Perspectivas de gestão da EaD	Dados encontrados
Gestão Administrativa	<p>Art. 2º - A educação básica e a educação superior poderão ser ofertadas na modalidade a distância nos termos deste Decreto, observadas as condições de acessibilidade que devem ser asseguradas nos espaços e meios utilizados.</p> <p>Art. 3º- A criação, a organização, a oferta e o desenvolvimento de cursos a distância observarão a legislação em vigor e as normas específicas expedidas pelo Ministério da Educação.</p> <p>Art. 14 - As instituições de ensino credenciadas para a oferta de educação superior na modalidade a distância que detenham a prerrogativa de autonomia dos sistemas de ensino federal, estaduais e distrital independem de autorização para funcionamento de curso superior na modalidade a distância.</p> <p>Art. 23 - Os processos de credenciamento para a oferta de educação a distância e de autorização de cursos a distância vinculados, em tramitação na data de publicação deste Decreto, cujas avaliações <i>in loco</i> na sede tenham sido concluídas, terão a fase de análise finalizada pela Secretaria competente no Ministério da Educação.</p>
Gestão Estrutural	<p>Art. 16 - A criação de polo de educação a distância, de competência da instituição de ensino credenciada para a oferta nesta modalidade, fica condicionada ao cumprimento dos parâmetros definidos pelo Ministério da Educação, de acordo com os resultados de avaliação institucional.</p>
Gestão do processo de ensino/ aprendizagem	<p>Art. 4º - As atividades presenciais, como tutorias, avaliações, estágios, práticas profissionais e de laboratório e defesa de trabalhos, previstas nos projetos pedagógicos ou de desenvolvimento da instituição de ensino e do curso, serão realizadas na sede da instituição de ensino, nos polos de educação a distância ou em ambiente profissional, conforme as Diretrizes Curriculares Nacionais.</p>

Fonte: Elaborado pela autora (2021), com base no Decreto n.º 9.057 (BRASIL, 2017).

Diante do exposto e no que se refere às perspectivas de gestão da EaD constantes no Decreto n.º 9.057/2017, foram constatadas evidências de gestão administrativa, gestão estrutural e gestão do processo de ensino/aprendizagem. Em relação à gestão administrativa da EaD, foram encontradas evidências nos artigos 2º, 3º, 14 e 23, conforme mostrado no Quadro 18 acima. No que se refere ao Art. 2º, o decreto corrobora com a questão expansionista e mercadológica da modalidade de EaD. A análise do Art. 3º permite constatar o processo de flexibilização em curso, aprofundado posteriormente com a Portaria Normativa n.º 11/2017. Nesta, o Art. 14 dispõe que a oferta de cursos na modalidade a distância independe de autorização, enquanto o Art. 23 também permite maior flexibilização no que se refere aos processos de credenciamento para a oferta de cursos em EaD e de autorização daqueles vinculados a instituições de ensino detentoras de autonomia.

Quanto à gestão estrutural, embora correlacionada com a administrativa, foram encontradas evidências de perspectivas de gestão da EaD no Art.16, o qual enfatiza que

[...] A criação de polo de educação a distância, de competência da instituição de ensino credenciada para a oferta nesta modalidade, fica condicionada ao cumprimento dos parâmetros definidos pelo Ministério da Educação, de acordo com os resultados de avaliação institucional (BRASIL, 2017, p. 3).

Assim, a análise permitiu constatar o caráter expansionista privatista da EaD, de acordo com orientações de organismos multilaterais, conforme mencionado no Capítulo 2.

Em relação à gestão do processo de ensino/aprendizagem, as referências à EaD foram encontradas no Art. 4º, que dispõe:

[...] As atividades presenciais, como tutorias, avaliações, estágios, práticas profissionais e de laboratório e defesa de trabalhos, previstas nos projetos pedagógicos ou de desenvolvimento da instituição de ensino e do curso, serão realizadas na sede da instituição de ensino, nos polos de educação a distância ou em ambiente profissional, conforme as Diretrizes Curriculares Nacionais (BRASIL, 2017, p. 1).

A análise do Art. 4º explicita que o Decreto n.º 9.057/2017 não estabelece a obrigatoriedade das atividades presenciais, deixando essa decisão a critério das IES, flexibilizando novamente as normas quanto ao acompanhamento e gestão do processo de ensino/aprendizagem. Contudo, concorda-se com Dourado, Moraes e Ribeiro (2020) quando afirmam que, no âmbito das “flexibilizações e considerando as prerrogativas de autonomia em um sistema marcado pela diferenciação e diversificação institucional” (DOURADO; MORAES; RIBEIRO, 2020, p. 176), o Decreto n.º 9.057/2017 “[...] abre possibilidades para que parcelas das IES possam ampliar o número de vagas, criar novos cursos e polos, inclusive,

em município diverso daquele do ato do credenciamento e em modalidade diferente do curso já ofertado” (DOURADO; MORAES; RIBEIRO, 2020, p. 177).

Considerando o intenso movimento de expansão da educação superior e a distância no Brasil, Dourado, Moraes e Ribeiro (2020, p. 176) ressaltam: “[...] um processo acelerado de flexibilização da regulamentação da modalidade favorece a ampliação exponencial das IES privadas, reiterando a perspectiva de mercantilização em curso” (DOURADO; MORAES; RIBEIRO, 2020, p. 176). Assim, de acordo com os autores,

[...] a possibilidade de expansão decorre de um movimento do setor privado em prol de maior autonomia para as IES se autorregularem, podendo criar vagas e cursos em modalidade diferente da já ofertada, e favorecendo as fusões e aquisições institucionais na formação de conglomerados educacionais (DOURADO; MORAES; RIBEIRO, 2020, p. 176).

Dessa forma, conforme pontuam Dourado e Oliveira (2018, p. 40), ocorre

[...] uma contrarreforma, bastante conservadora e privatista, no campo da educação, por meio de amplo processo de (des) regulação que favorece a expansão privada mercantil. A orientação e lógica mercantil se fazem presentes e predominantes nos instrumentos legais e nas ações e programas produzidos, da creche à pós-graduação (DOURADO E OLIVEIRA, 2018, p. 40).

Ainda no contexto de grande movimento de expansão da educação superior a distância no Brasil, destaca-se que o Decreto n.º 9.057/2017, em seu Art. 11, § 2º dispõe que “É permitido o credenciamento de instituição de ensino superior exclusivamente para oferta de cursos de graduação e de pós-graduação *lato sensu* na modalidade a distância” (BRASIL, 2017). Assim, a análise do Art. 11º, em seu § 2º permite constatar o significativo processo de flexibilização em curso, sinalizando que a possibilidade de desregulação da modalidade, poderá interferir na qualidade dos cursos ofertados.

4.3.4 Portaria Normativa 11/2017 - estabelece normas para o credenciamento de instituições e a oferta de cursos superiores a distância

A Portaria Normativa n.º 11, de 20 de junho de 2017, estabeleceu as normas para o credenciamento de instituições e a oferta de cursos superiores a distância, em conformidade com o Decreto n.º 9.057, de 25 de maio de 2017.

A publicação da Portaria Normativa n.º 11/2017, de acordo com Santos, J. (2018 *apud* FONSECA, 2020, p. 218), abriu caminho para a competição entre as instituições de ensino, facilitando o processo de expansão do mercado educacional.

[...] as novas regras permitem às instituições autorizadas pelo MEC para oferecer educação a distância a livre abertura de até 250 novos Polos de Apoio Presencial por ano, numa escala que combina o indicador de avaliação aferido pelo ministério em relação à instituição e o número de novos polos a serem abertos. Ganha a sociedade com a maior competição, que pode derrubar os preços e ainda trazer inovações tecnológicas para atender os alunos mais jovens, já habituados com o mundo virtual (SANTOS, J., 2018 *apud* FONSECA, 2020, p. 218).

Sobre essa questão, Segenreich (2018 *apud* FONSECA, 2020, p. 218), pontua que a

[...] nova legislação chega “atropelando” algumas conquistas sociais do campo da EaD, dentre elas, as Diretrizes e Normas Nacionais para a Oferta de Programas e Cursos de Educação Superior na Modalidade a Distância, instituída em 2016. Isso ocorre porque o teor da nova legislação para a EaD (Decreto n.º 9.057/2017 e Portaria Normativa n.º 11/2017) está na contramão dos princípios estabelecidos nas Diretrizes Curriculares Nacionais (DCN) para a modalidade (SEGENREICH, 2018 *apud* FONSECA, 2020, p. 218).

Em conformidade com o objetivo desta pesquisa, apresenta-se no Quadro 19 a seguir a análise das perspectivas de gestão da EaD constantes na Portaria Normativa n.º 11/2017.

Quadro 19 - Perspectiva de gestão da EaD conforme a Portaria Normativa 11/2017

Perspectivas de Gestão da EaD	Dados encontrados
Gestão Administrativa	CAPÍTULO I DO CREDENCIAMENTO DA EDUCAÇÃO A DISTÂNCIA-EAD. CAPÍTULO II DA CRIAÇÃO, DA ORGANIZAÇÃO, DA OFERTA E DO DESENVOLVIMENTO DE CURSOS A DISTÂNCIA.
Gestão Estrutural	CAPÍTULO III DOS POLOS DE EDUCAÇÃO A DISTÂNCIA
Gestão do processo de ensino/aprendizagem	CAPÍTULO II DA CRIAÇÃO, DA ORGANIZAÇÃO, DA OFERTA E DO DESENVOLVIMENTO DE CURSOS A DISTÂNCIA.

Fonte: Elaborado pela autora (2021), com base na Portaria Normativa n.º 11/2017 (BRASIL, 2017).

Diante do exposto e no que se refere às perspectivas de gestão da EaD constantes na Portaria Normativa n.º 11/2017, constatam-se evidências de gestão administrativa, gestão estrutural e gestão do processo de ensino/aprendizagem. Assim, sob a ótica da gestão administrativa, as evidências de perspectivas de gestão da EaD foram encontradas nos itens: Capítulo I - Do credenciamento da educação a distância - EaD; Capítulo II - Da criação, da organização, da oferta e do desenvolvimento de cursos a distância; Capítulo IV - Das disposições finais e transitórias.

No que se refere ao Capítulo I da Portaria Normativa n.º 11/2017, destacam-se o Art. 1º – que dispõe que a oferta de curso superior a distância pelas IES depende de credenciamento específico do MEC, nos termos do Art. 80 da LDB/1996 e do Decreto no 9.057, de 2017 – e o § 2º desse mesmo artigo, que permite o credenciamento de IES para oferta de cursos superiores a distância, sem o credenciamento para a oferta de cursos presenciais (BRASIL, 2017, p. 1). A permissão para o credenciamento de IES para a oferta de cursos superiores a distância sem que haja o credenciamento para a oferta de cursos presenciais evidencia o intenso processo de flexibilização da modalidade de EaD em curso, o que poderá interferir na qualidade dos cursos que serão ofertados.

No Capítulo II, destacam-se o Art. 6º, § 2º: “As IES que detenham a prerrogativa de autonomia ficam dispensadas do pedido de autorização de curso de EaD vinculado ao credenciamento nesta modalidade” (BRASIL, 2017, p. 2). Ou seja, a oferta de cursos na modalidade de EaD independe de autorização, o que evidencia o processo de flexibilização normativa da modalidade, favorecendo o intenso movimento expansionista e mercadológico da educação superior.

Embora correlacionada com a gestão administrativa, na gestão estrutural foram encontradas evidências de perspectivas de gestão da EaD no Capítulo III, que trata dos polos de educação a distância. Destaca-se aqui o Art. 11:

O polo EaD deverá apresentar identificação inequívoca da IES responsável pela oferta dos cursos, manter infraestrutura física, tecnológica e de pessoal adequada ao projeto pedagógico dos cursos a ele vinculados, ao quantitativo de estudantes matriculados e à legislação específica, para a realização das atividades presenciais, especialmente: I - salas de aula ou auditório; II - laboratório de informática; III - laboratórios específicos presenciais ou virtuais; IV - sala de tutoria; V - ambiente para apoio técnico-administrativo; VI - acervo físico ou digital de bibliografias básica e complementar; VII- recursos de Tecnologias de Informação e Comunicação-TIC; e VIII - organização dos conteúdos digitais (BRASIL, 2017, p. 3).

O Art. 12, no entanto, explicita que as IES credenciadas para a oferta de cursos superiores a distância podem criar até 250 novos polos EaD por ato próprio, considerados o ano

civil e o resultado do conceito institucional mais recente. Assim, a análise desse artigo permite também constatar o caráter expansionista privatista da EaD, de acordo com orientações de organismos multilaterais, conforme mencionado no Capítulo 2.

Na gestão do processo de ensino/aprendizagem, foram encontradas evidências de perspectivas de gestão da EaD no Capítulo II, que trata da criação, organização, oferta e desenvolvimento de cursos a distância. Destaca-se o Art. 8º, que dispõe:

As atividades presenciais, como tutorias, avaliações, estágios, práticas profissionais e de laboratório e defesa de trabalhos, previstas no PDI e PCC, serão realizadas na sede da IES, nos polos EaD ou em ambiente profissional, conforme definido pelas DCN (BRASIL, 2017, p. 2).

Assim, a Portaria Normativa n.º 11/2017, por meio do Art. 8º, explicita a não obrigatoriedade das atividades presenciais, deixando a sua oferta a critério das IES, flexibilizado novamente as normas quanto ao acompanhamento e gestão do processo de ensino/aprendizagem. Concorde-se, portanto, com Fonseca (2020, p. 218), quando afirma, por meio da Portaria Normativa n.º 11/2017, que

[...] a abertura da EaD para o mercado, acendeu novas possibilidades mercadológicas e economicistas, pois mediante o indicador de avaliação do MEC, mesmo que as instituições que não apresentassem conceito máximo poderiam abrir novos polos (FONSECA, 2020, p. 218).

Dessa forma, a análise desenvolvida nesta pesquisa também permite constatar que o ato normativo favorece o setor privado educacional, além de propiciar a oferta de uma educação a distância precarizada e massiva, conforme abordado no Capítulo 2.

Para complementar a análise dos atos normativos referente a gestão da EaD, propõe-se para o próximo item a discussão dos instrumentos de avaliação institucional do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep): credenciamento, reconhecimento e renovação de reconhecimento.

4.3.5 Instrumentos de avaliação institucional do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira - credenciamento, reconhecimento e renovação de reconhecimento das instituições superiores de educação

Esse item objetiva analisar a gestão da educação superior a distância na perspectiva dos instrumentos de avaliação institucional do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas

Educacionais Anísio Teixeira (Inep), relativos ao credenciamento, reconhecimento e renovação de reconhecimento das instituições superiores de educação. Ressalta-se que esses instrumentos visam garantir a melhoria da qualidade da educação presencial ou a distância e as instituições, posteriormente ao processo de credenciamento e de acordo com a legislação pertinente, têm de se submeter ao processo avaliativo para obter o credenciamento, necessário para a continuidade da oferta.

4.3.5.1 Instrumento de Avaliação Institucional Externa presencial e a distância – credenciamento

No que se refere ao processo de credenciamento, o documento intitulado “Instrumento de Avaliação Institucional Externa presencial e a distância - credenciamento” informa, de maneira ampla, que “[...] as políticas públicas educacionais da educação superior são direcionadas pelo princípio constitucional da garantia de padrão de qualidade, previsto no Art. 206, inciso VII, da Constituição Federal de 1988” (BRASIL, 2017, p. 5). Nesse sentido, por meio da Lei n.º 10.861, de 14 de abril de 2004, “foi instituído o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (Sinaes), que tem como finalidade a melhoria da qualidade da educação nos cursos de graduação presenciais e a distância em instituições de educação superior” (BRASIL, 2017, p. 5).

Cabe ressaltar que o “credenciamento institucional transcorre dentro de um fluxo processual composto por diversas etapas, dentre as quais a avaliação *in loco*, que resulta em um relatório da comissão de avaliadores” (BRASIL, 2017, p. 5). Cabe informar, também, que nesse relatório, constam as informações apresentadas pela IES relacionadas à realidade encontrada durante a visita. Para tanto, “[...] a comissão emite então o Conceito Institucional (CI), organizado em cinco níveis, cujos valores, quando iguais ou superiores a 3 (três), indicam qualidade satisfatória” (BRASIL, 2017, p. 5).

O documento sobre a avaliação institucional externa informa que “o processo de credenciamento abrange a oferta da modalidade presencial ou a distância, cabendo aos avaliadores a verificação de cinco eixos, que contemplam as dez dimensões do Sinaes, e aos quais são atribuídos pesos: “o eixo 1 (planejamento e avaliação institucional) possui peso 10; o eixo 2 (desenvolvimento institucional), peso 30; e cada um dos três eixos restantes, 3 (políticas acadêmicas), 4 (políticas de gestão) e 5 (infraestrutura) possui peso 20” (BRASIL, 2017, p. 6). Esses pesos atribuídos aos cinco eixos de avaliação também são utilizados para a obtenção do CI.

Os conceitos obtidos nas avaliações não garantem, todavia, o deferimento do ato autorizativo, apenas subsidiam as secretarias competentes do MEC em suas decisões regulatórias. O documento esclarece ainda:

O instrumento contempla as 10 dimensões determinadas pelo art. 3º da Lei do Sinaes (a missão e o plano de desenvolvimento institucional); a política para o ensino, a pesquisa, a pós-graduação e a extensão; a responsabilidade social da instituição; a comunicação com a sociedade; as políticas de pessoal; a organização e gestão da instituição; a infraestrutura física; o planejamento e a avaliação; as políticas de atendimento aos estudantes; a sustentabilidade financeira), agrupadas por afinidade em cinco eixos, com indicadores que apresentam elementos de avaliação e os respectivos critérios para sua análise e verificação (BRASIL, 2017, p. 7).

No contexto do processo de reconstrução dos parâmetros de qualidade, e compreendendo a necessidade de atualizações nos instrumentos avaliativos, em decorrência da nova legislação e do aperfeiçoamento de procedimentos, foi constituído um comitê gestor para análise, revisão e adequações dos instrumentos de avaliação externa, por meio da Portaria n.º 670, de 11 de agosto de 2017. Esse grupo foi integrado pelos seguintes órgãos: Inep, SESu, Seres, Capes, CNE e Conaes. Nesse particular, como forma de democratização, transparência e fonte de subsídios, a Portaria n.º 670/2017 instituiu também uma comissão consultiva, integrada por

[...] representantes da Associação Brasileira das Universidades Comunitárias (Abruc), Fórum das Entidades Representativas do Ensino Superior Particular (Fórum), Associação Brasileira de Educação a Distância (Abed), Fórum Nacional de Pró-reitores das Universidades Estaduais e Municipais (ForGRAD), Associação Brasileira dos Reitores das Universidades estaduais e Municipais (ABRUEM) e Associação Nacional dos Dirigentes das Instituições Federais de Ensino Superior (ANDIFES)” (BRASIL, 2017, p. 7).

A seguir, apresenta-se nos Quadros 20, 21, 22, 23 e 24 a análise referente às perspectivas de gestão da EaD constantes no instrumento de avaliação de cursos de graduação presencial e a distância – credenciamento, segundo os eixos 1 a 5 e a Portaria n.º 1.134/2016.

Quadro 20 - Perspectiva de gestão da EaD, conforme o Eixo 1 da avaliação dos cursos de graduação presencial e a distância – credenciamento

Perspectivas de gestão da EaD	Eixo 1 – planejamento e avaliação institucional
Gestão administrativa	Indicador 1.1 Projeto de autoavaliação institucional

	<p>Indicador 1.2 Autoavaliação institucional: participação da comunidade acadêmica</p> <p>Indicador 1.3 Autoavaliação institucional: previsão de análise e divulgação dos resultados</p>
Gestão estrutural	Não se aplica
Gestão do processo de ensino/aprendizagem	Não se aplica

Fonte: Elaborado pela autora (2021), com base na Portaria 1.134/2016 (BRASIL, 2016).

Quadro 21 - Perspectiva de gestão da EaD, conforme o Eixo 2 da avaliação de cursos de graduação presencial e a distância – credenciamento

Perspectiva de gestão da EaD	Eixo 2 – desenvolvimento institucional
Gestão administrativa	<p>Indicador 2.1 Missão, objetivos, metas e valores institucionais</p> <p>Indicador 2.2 PDI, planejamento didático-instrucional e política de ensino de graduação e de pós-graduação</p> <p>Indicador 2.3 PDI, política e práticas de pesquisa ou iniciação científica, de inovação tecnológica e de desenvolvimento artístico e cultural</p> <p>Indicador 2.5 PDI e políticas institucionais voltadas ao desenvolvimento econômico e à responsabilidade social. Para a modalidade EAD, considerar as especificidades da sede e dos polos.</p> <p>Indicador 2.6 PDI e política institucional para a modalidade EaD exclusivo para modalidade a distância e para IES que visa a ofertar ou oferta cursos com disciplinas (integral ou parcialmente) na modalidade a distância, conforme Portaria n.º 1.134, de 10/10/2016.</p> <p>Indicador 2.7 Estudo para implantação de polos EaD exclusivo para modalidade a distância com previsão de polos</p>
Gestão estrutural	Indicador 2.7 Estudo para implantação de polos EaD exclusivos para modalidade a distância com previsão de polos
Gestão do processo de	Indicador 2.2 PDI, planejamento didático-instrucional e política de ensino de graduação e de pós-graduação

ensino/ aprendizagem	Indicador 2.3 PDI, política e práticas de pesquisa ou iniciação científica, de inovação tecnológica e de desenvolvimento artístico e cultural
-------------------------	---

Fonte: Elaborado pela autora (2021), com base na Portaria 1.134/2016 (BRASIL, 2016).

Quadro 22 - Perspectiva de gestão da EaD, conforme o Eixo 3 da avaliação de cursos de graduação presencial e a distância – credenciamento

Perspectiva de gestão da EaD	Eixo 3 – políticas acadêmicas
Gestão administrativa	<p>Indicador 3.1 Políticas de ensino e ações acadêmico-administrativas para os cursos de graduação. Para a modalidade EAD, não considerar “a existência de programas de monitoria”.</p> <p>Indicador 3.2 Políticas institucionais e ações acadêmico-administrativas para a pesquisa ou iniciação científica, a inovação tecnológica e o desenvolvimento artístico e cultural</p> <p>Indicador 3.5 Política institucional de acompanhamento dos egressos</p> <p>Indicador 3.7 Comunicação da IES com a comunidade externa</p> <p>Indicador 3.8 Comunicação da IES com a comunidade interna;</p> <p>Indicador 3.9 Política de atendimento aos discentes. Para a modalidade EAD, não considerar programas de monitoria.</p> <p>Indicador 3.10 Políticas institucionais e ações de estímulo à produção discente e à participação em eventos</p>
Gestão estrutural	Não se aplica
Gestão do processo de ensino/ aprendizagem	<p>Indicador 3.1 Políticas de ensino e ações acadêmico-administrativas para os cursos de graduação. Para a modalidade EAD, não considerar “a existência de programas de monitoria”.</p> <p>Indicador 3.2 Políticas institucionais e ações acadêmico-administrativas para a pesquisa ou iniciação científica, a inovação tecnológica e o desenvolvimento artístico e cultural</p>

Fonte: Elaborado pela autora (2021), com base na Portaria 1.134/2016 (BRASIL, 2016).

Quadro 23 - Perspectiva de gestão da EaD, conforme o Eixo 4 da avaliação de cursos de graduação presencial e a distância – credenciamento

Perspectiva de gestão da EaD	Eixo 4 – políticas de gestão
Gestão administrativa	<p>Indicador 4.1 Política de capacitação docente e formação continuada</p> <p>Indicador 4.2 Política de capacitação e formação continuada para o corpo técnico-administrativo</p> <p>Indicador 4.3 Política de capacitação e formação continuada para o corpo de tutores presenciais e a distância Exclusivo para modalidade a distância e para IES que visa a ofertar ou oferta cursos com disciplinas (integral ou parcialmente) na modalidade a distância, conforme Portaria n.º 1.134, de 10/10/2016.</p> <p>Indicador 4.4 Processos de gestão institucional</p> <p>Indicador 4.5 Sistema de controle de produção e distribuição de material didático exclusivo para modalidade a distância e para IES que visa a ofertar ou oferta cursos com disciplinas (integral ou parcialmente) na modalidade a distância, conforme Portaria n.º 1.134, de 10/10/2016.</p> <p>Indicador 4.6 Sustentabilidade financeira: relação com o desenvolvimento institucional</p> <p>Indicador 4.7 Sustentabilidade financeira: participação da comunidade interna</p>
Gestão estrutural	Não se aplica
Gestão do processo de ensino/aprendizagem	Não se aplica

Fonte: Elaborado pela autora (2021), com base na Portaria 1.134/2016 (BRASIL, 2016).

Quadro 24 - Perspectiva de gestão da EaD, conforme o Eixo 5 da avaliação de cursos de graduação presencial e a distância – credenciamento

Perspectiva de gestão da EaD	Eixo 5 – infraestrutura
Gestão administrativa	Não se aplica
Gestão estrutural	Indicador 5.1 Instalações administrativas

	<p>Indicador 5.4 Salas de professores. Considerar, para a modalidade a distância, as salas de professores e/ou de tutores</p> <p>Indicador 5.8 Infraestrutura física e tecnológica destinada à CPA</p> <p>Indicador 5.13 Estrutura dos polos EaD. Exclusivo para modalidade a distância com previsão de oferta em polos. As informações dos polos devem estar disponíveis na sede da instituição.</p> <p>Indicador 5.14 Infraestrutura tecnológica</p> <p>Indicador 5.15 Infraestrutura de execução e suporte</p> <p>Indicador 5.17 Recursos de tecnologias de informação e comunicação</p> <p>Indicador 5.18 Ambiente Virtual de Aprendizagem – AVA. Exclusivo para modalidade a distância e para IES que visa a ofertar ou oferta cursos com disciplinas (integral ou parcialmente) na modalidade a distância, conforme Portaria n.º 1.134, de 10/10/2016.</p>
Gestão do processo de ensino/aprendizagem	Não se aplica

Fonte: Elaborado pela autora (2021), com base na Portaria n.º 1.134/2016 (BRASIL, 2016).

No que se refere às perspectivas de gestão da EaD constantes no documento “Instrumento de avaliação de cursos de graduação presencial e a distância – Credenciamento”, foram constatadas, portanto, evidências de gestão administrativa, gestão estrutural e gestão do processo de ensino/aprendizagem.

Conforme já mencionado nesta seção, a Portaria n.º 11/2017 flexibilizou o processo de avaliação. No entanto, observou-se que os instrumentos de avaliação instituídos pela Portaria n.º 1.134/2016 se constituíam por meio de indicadores voltados para a modalidade presencial. Por meio da análise do documento, constatou-se também que alguns itens foram adaptados aos indicadores de avaliação da EaD. Uma análise mais detalhada dos instrumentos de avaliação, credenciamento, reconhecimento e renovação de reconhecimento será feita ao final da próxima seção.

4.3.5.2 Instrumento de avaliação de cursos de graduação presencial e a distância – reconhecimento e renovação de reconhecimento

No que se refere ao processo de reconhecimento e renovação de reconhecimento, o documento intitulado “Instrumento de avaliação de cursos de graduação presencial e a distância – reconhecimento e renovação de reconhecimento” compreende, assim como relatado no processo de credenciamento, “que as políticas públicas educacionais da educação superior são direcionadas pelo princípio constitucional da garantia de padrão de qualidade, previsto no Art. 206, inciso VII, da Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 1988)” (BRASIL, 2017, p. 5).

Esse documento informa também que,

A partir da entrada das instituições de ensino superior (IES) no Sistema Federal de Ensino, os cursos de graduação devem ter autorização para iniciar suas atividades, para depois receberem o reconhecimento do curso, que possibilitará à IES emitir diplomas aos graduados (BRASIL, 2017, p. 5).

Mas, posteriormente, as instituições passaram a ter de se submeter a processo avaliativo periódico para obter a renovação do reconhecimento, necessário para a continuidade da oferta, conforme visto anteriormente” (BRASIL, 2017, p. 5).

[...] o reconhecimento de curso, assim como suas renovações, transcorre dentro de um fluxo processual composto por diversas etapas, dentre as quais a avaliação *in loco*, que culmina em um relatório da comissão de avaliadores, em que constam aferidas as informações apresentadas pelo curso relacionadas à realidade encontrada durante a visita. É gerado, assim, o Conceito de Curso – CC, graduado em cinco níveis, cujos valores iguais ou superiores a três indicam qualidade satisfatória (BRASIL, 2017, p. 5).

O instrumento em questão “[...] é a ferramenta dos avaliadores na verificação das três dimensões que compõem o instrumento: organização didático-pedagógica, corpo docente e tutorial e infraestrutura, constantes no Processo Pedagógico do Curso – PPC” (BRASIL, 2017, p. 6). Entretanto, de acordo com o documento, o cálculo utilizado para obter o CC considera os pesos atribuídos às três dimensões do instrumento de avaliação. Dessa forma, para os atos pertinentes a esse instrumento, “[...] a dimensão 1 (organização didático-pedagógica) tem peso 30; a dimensão 2 (corpo docente e tutorial), peso 40, e a dimensão 3 (infraestrutura), peso 30” (BRASIL, 2017, p.6).

A seguir, os Quadros 25, 26 e 27 trazem a análise referente às perspectivas de gestão da EaD, constantes no Instrumento de avaliação de cursos de graduação presencial e a distância –

Reconhecimento e renovação de reconhecimento e relativos, respectivamente às dimensões 1, 2 e 3 da avaliação.

Quadro 25 - Perspectiva de gestão da EaD na dimensão 1 da avaliação de cursos de graduação presencial e a distância – organização didático-pedagógica

Perspectiva de gestão da EaD	Dimensão 1 – organização didático-pedagógica
Gestão administrativa	Indicador 1.1 Políticas institucionais no âmbito do curso Indicador 1.2 Objetivos do curso Indicador 1.3 Perfil profissional do egresso Indicador 1.20 Número de vagas
Gestão estrutural	Indicador 1.20 Número de vagas
Gestão do processo de ensino/aprendizagem	Indicador 1.4 Estrutura curricular Indicador 1.5 Conteúdos curriculares Indicador 1.6 Metodologia Indicador 1.10 Atividades complementares Indicador 1.12 Apoio ao discente Indicador 1.13 Gestão do curso e os processos de avaliação interna e externa Indicador 1.14 Atividades de tutoria Indicador 1.15 Conhecimentos, habilidades e atitudes necessárias às atividades de tutoria Indicador 1.16 Tecnologias de Informação e Comunicação (TIC) no processo de ensino-aprendizagem Indicador 1.17 Ambiente Virtual de Aprendizagem (AVA) Indicador 1.18 Material didático Indicador 1.19 Procedimentos de acompanhamento e de avaliação dos processos de ensino-aprendizagem

Fonte: Elaborado pela autora (2021), com base na Portaria 1.134/2016 (BRASIL, 2016).

Quadro 26 - Perspectiva de gestão da EaD na dimensão 2 da avaliação de cursos de graduação presencial e a distância - corpo docente e tutorial

Perspectiva de gestão da EaD	Dimensão 2 - corpo docente e tutorial
Gestão Administrativa	<p>Indicador 2.1 Núcleo Docente Estruturante – NDE</p> <p>Indicador 2.2 Equipe multidisciplinar</p> <p>Indicador 2.3 Atuação do coordenador</p> <p>Indicador 2.4 Regime de trabalho do coordenador de curso</p> <p>Indicador 2.6 Regime de trabalho do corpo docente do curso</p> <p>Indicador 2.10 Experiência no exercício da docência na educação a distância</p> <p>Indicador 2.11 Experiência no exercício da tutoria na educação a distância</p> <p>Indicador 2.12 Atuação do colegiado de curso ou equivalente</p> <p>Indicador 2.13 Titulação e formação do corpo de tutores do curso</p> <p>Indicador 2.14 Experiência do corpo de tutores em educação a distância</p> <p>Indicador 2.15 Interação entre tutores (presenciais – quando for o caso – e a distância), docentes e coordenadores de curso a distância</p>
Gestão estrutural	Não se aplica
Gestão do processo de ensino/aprendizagem	Não se aplica

Fonte: Elaborado pela autora (2021), com base na Portaria 1.134/2016 (BRASIL, 2016).

Quadro 27 - Perspectiva de gestão da EaD na dimensão 3 da avaliação de cursos de graduação presencial e a distância – infraestrutura

Perspectiva de Gestão da EaD	Dimensão 3 – infraestrutura
Gestão administrativa	Não se aplica

Gestão estrutural	<p>Indicador 3.2 Espaço de trabalho para o coordenador</p> <p>Indicador 3.5 Acesso dos alunos a equipamentos de informática</p> <p>Indicador 3.6 Bibliografia básica por Unidade Curricular (UC)</p> <p>Indicador 3.7 Bibliografia complementar por Unidade Curricular (UC)</p> <p>Indicador 3.8 Laboratórios didáticos de formação básica</p> <p>Indicador 3.9 Laboratórios didáticos de formação específica</p> <p>Indicador 3.18 Ambientes profissionais vinculados ao curso</p>
Gestão do processo de ensino/aprendizagem	Não se aplica

Fonte: Elaborado pela autora (2021), com base na Portaria 1.134/2016 (BRASIL, 2016).

Nas perspectivas de gestão da EaD constantes no “Instrumento de avaliação de cursos de graduação presencial e a distância – Reconhecimento e renovação do reconhecimento” (Portaria nº 1.134/2016), foram constatadas, portanto, evidências de gestão administrativa, gestão estrutural e gestão do processo de ensino/aprendizagem.

No que concerne, no entanto, ao credenciamento, reconhecimento e renovação do reconhecimento, concorda-se com Dias Sobrinho (2008, p. 822-823), que ressalta e afirma serem os “[...] processos de avaliação institucional e acreditação importantíssimos, sobretudo em face dos crescentes fenômenos de mercantilização, diversificação, fragmentação, internacionalização e transnacionalização da educação” (DIAS SOBRINHO, 2008, p. 822-823). Dias Sobrinho (2008, p. 822-823), complementa que ao Estado cabe a irrecusável responsabilidade de [...] assegurar que um bem público tenha qualidade para todos e, por isso, as instituições educativas têm responsabilidades e funções sociais que precisam ser avaliadas com base em critérios e procedimentos públicos” (DIAS SOBRINHO, 2008, p. 822-823). Entretanto, Dias Sobrinho (2008, p. 822-823), pontua que

[...] o controle e as medidas são também importantes para regular e organizar os sistemas educativos, pois fazem parte das funções do Estado, porém, quando exageradamente controladores e tecnicistas, como é a moda atual, e quando rompem a comunicação com a comunidade educativa, muito raramente os sistemas educativos atingem o conceito de pertinência e relevância social, isto é, a qualidade social (DIAS SOBRINHO, 2008, p. 822-823).

Quanto à avaliação da EaD em amplitude social, destaca-se as contribuições de Rama (2015, p. 9 *apud* FONSECA, 2020, p. 227), pois o autor pontua que

[...] avaliar nesse sentido é algo associado ao conhecimento e, portanto, evidencia como foi construído e como é. Revela o passado e o presente, mas, ao mesmo tempo, refere-se a um futuro desejado, refere-se a uma mudança do estabelecimento da linha de base atual (RAMA, 2015, p. 9 *apud* FONSECA, 2020, p. 227).

Rama (2015, p. 9 *apud* FONSECA, 2020, p. 227), afirma ainda que, a partir de uma avaliação voltada para metas e objetivos, é possível melhorar a qualidade de cursos a distância. Mas a Lei n.º 10.861, de 14 de abril de 2004, que instituiu o Sinaes, determina que a avaliação da educação superior brasileira deve cumprir-se como sistema. A esse respeito, Dias Sobrinho (2008, p. 820) pondera:

Para realizar-se efetivamente como sistema coerente e coeso, o SINAES estabelece a necessidade de articulação entre as diversas dimensões educativas e institucionais, diferentes metodologias, procedimentos, objetos e objetivos, instâncias da comunidade acadêmico-científica e do Estado, auto-avaliação e avaliação externa, auto-regulação e regulação, etc. Desde sua raiz e seu cerne, valorizou alguns princípios e compromissos amplamente afirmados pela comunidade acadêmica nas audiências públicas promovidas pela Comissão Especial de Avaliação, autora da proposta, e confirmados na Lei 10.861, de 14 de abril de 2004, decretada pelo Congresso Nacional e sancionada pelo Presidente da República. Dentre eles: sistema (não fragmentação de instrumentos e procedimentos), globalidade (todas as dimensões institucionais e educativas vistas integradamente), respeito à identidade e à diversidade institucional, centralidade da avaliação institucional interna e externa, participação (responsabilidade compartilhada), interatuação da avaliação institucional interna e externa, articulação entre autoregulação e regulação, comunicação (entre comunidade acadêmico-científica e órgãos de regulação do Estado) (DIAS SOBRINHO, 2008, p. 820).

De acordo com Dias Sobrinho (2008, p. 823), as “avaliações externas fazem parte da arquitetura global da avaliação”, entretanto, pondera que esses processos avaliativos não podem sufocar as práticas de diálogo e questionamentos próprios da avaliação institucional participativa, que fazem das instituições espaços públicos de debates e reflexões. O autor complementa que, além de aspectos técnicos, esses processos têm uma dimensão profundamente ética e educativa, pois contribuem para a melhoria institucional e social. Considera-se, portanto que “[...] a avaliação deve ser um processo global e contar com a participação comprometida de professores, estudantes e técnicos, além de representantes da comunidade externa” (DIAS SOBRINHO, 2008, p. 820). Nesse particular, buscou-se nesta subseção identificar e analisar aspectos que se referem às perspectivas de gestão da educação superior a distância nos instrumentos de avaliação do Inep de 2017.

Nas realidades pesquisadas sobre a gestão da educação superior a distância no Brasil na perspectiva dos atos normativos, constataram-se perspectivas de gestões administrativa, estrutural e do processo de ensino-aprendizagem, reafirmando a “[...] indissociabilidade da EaD do desenvolvimento institucional, devendo ser, portanto, uma modalidade de educação prevista, planejada e integrada ao projeto da respectiva IES” (DOURADO; MORAES; RIBEIRO, 2020, p. 173). Contudo, para além da legislação que configura as formas de oferta e organização da EaD, constatou-se a importância de tratar as ações referente à sua gestão como questão fundamental para a incorporação e desenvolvimento da modalidade às práticas institucionais. Sem que seja impedida a sua autonomia, busca-se a construção de um projeto coletivo, como planejamento e princípio da gestão democrática na educação superior.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Considerando os dados apresentados e analisados, destaca-se que a questão fundamental que orientou esta pesquisa buscou compreender qual a perspectiva normativa relativa à gestão da educação superior a distância no Brasil? Consoante a essa questão, o objetivo geral da pesquisa consistiu em analisar a gestão da educação superior a distância, estabelecida em marcos legais específicos para a modalidade, nas instituições públicas de ensino superior.

A busca por essa resposta conduziu o desenvolvimento desse estudo e, para tanto, procurou-se apresentar discussões e reflexões no que concerne ao campo da gestão da educação superior a distância. Assim, no Capítulo 1, apresentou-se o percurso teórico-metodológico adotado nesta investigação, no qual optou-se pela pesquisa qualitativa orientada pelo ciclo de pesquisa de Minayo (2002). O levantamento bibliográfico, evidenciou que há poucos estudos sobre a gestão da educação superior a distância no Brasil, sendo, portanto, notória a necessidade de se desenvolverem pesquisas relacionadas a essa temática, considerando a expansão significativa da EaD na educação superior e compreendendo que essa modalidade é de significativa relevância para o atual cenário educacional brasileiro. Assim, justificou-se pesquisar e analisar criticamente os elementos constituintes que permeiam tal temática.

No Capítulo 2, os estudos realizados permitiram compreender o contexto político-social no qual está inserida a EaD, abordou-se questões referentes à globalização, ao neoliberalismo e às políticas públicas educacionais e, procurou-se refletir sobre a constituição da educação superior a distância. Nesse sentido, apresentou-se as especificidades da EaD, enfocando a concepção, a estrutura e a trajetória histórica da modalidade no Brasil, bem como alguns aspectos necessários à gestão e à organização da modalidade para sua operacionalização nas instituições de educação superior (IES), destacando os principais colaboradores e as ações que proporcionaram a sua constituição como campo.

De acordo com a análise realizada acerca da realidade da educação superior a distância no Brasil e os desafios postos à sua gestão, constatou-se que esse campo se encontra em uma conjuntura política típica do Estado neoliberal (MILL; FERREIRA, M.; FERREIRA, D., 2018), que consiste “na desregulação estatal e privatização de bens e serviços, ou seja, na liberdade total do mercado, e ainda no governo limitado, o Estado mínimo e a sociedade aberta, concorrencial/competitiva” (LIBÂNEO; OLIVEIRA; TOSCHI, 2012, p. 111). Nesse contexto propício a contradições, observou-se que a educação, como direito social e bem público, disputa espaço com a educação como negócio e mercadoria, marcada por um “campo de disputa” (BOURDIEU, 2004) e contemplando o que se denomina de “Universidade Operacional”

(CHAUÍ, 2003). Vale lembrar que, no âmbito da economia ultraliberal, constatou-se também que há a naturalização do processo de financeirização da educação, com impacto nos contextos nacional e local.

No decorrer do capítulo 2, compreendeu-se que a universidade, em sua trajetória histórica, como instituição de ensino superior, foi se constituindo, desenvolvendo e se consolidando com autonomia para a produção de saberes, com perspectiva crítica e de valores. No entanto, constatou-se que, “para além da escassez de recursos, os gestores de universidades públicas têm vivenciado condições de operação distantes daquelas típicas de uma instituição social” (MILL; FERREIRA, M.; FERREIRA, D., 2018, p. 144). Compreendeu-se que o gerenciamento desses desafios, que envolve o campo do ensino, da pesquisa e da extensão, faz parte dos processos administrativos do sistema público de ensino.

Nesse contexto de forte influência do Estado neoliberal, foi possível observar que as instituições públicas de ensino superior vêm desenvolvendo suas ações de gestão como uma organização social, dependente da materialização de políticas públicas educacionais, e não como uma instituição social, conforme também revelam os atos normativos estudados. Assim, constatou-se que é nesse cenário que se encontra a modalidade de educação a distância (EaD) nas instituições públicas de ensino superior.

No Capítulo 3, foram desenvolvidas reflexões sobre a gestão da educação e da educação superior e, para tanto, discutiu-se sobre os processos democráticos e a autonomia universitária. O capítulo também abordou os aspectos referentes à gestão, ao planejamento, à organização e à estrutura da educação superior a distância, considerando a sua trajetória histórica e suas especificidades. Por fim, foram discutidas as perspectivas de gestão no contexto dessa modalidade de ensino, procurando, dessa forma, consolidar as reflexões necessárias para a análise do objeto de estudo.

Nesse contexto, com base no modelo de estudo de Momo e Behr (2015), considerou-se a sistematização do processo de análise desta pesquisa, assentada em três pilares: gestão administrativa, gestão estrutural e gestão de ensino/aprendizagem. Dessa forma, constatou-se que o desafio posto é propor o desenvolvimento integrado dessas dimensões que, em conjunto, dão origem aos cursos a distância. Portanto, compreendeu-se a gestão da educação a distância como um processo de fundamental importância para a oferta de cursos na modalidade de forma eficiente e com garantia de qualidade.

No Capítulo 4, a análise recaiu sobre a gestão da educação superior a distância na perspectiva dos seguintes atos normativos: Lei de Diretrizes e Bases da Educação de 1996 (Lei n.º 9.394), Plano Nacional de Educação 2014-2024 (PNE 2014/2024), Parecer CNE/CES n.º

564/2015, Resolução CNE/CES n.º 1/2016, Decreto n.º 9.057/2017, Portaria Normativa n.º 11/2017 e nos Instrumentos de avaliação institucional do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP): credenciamento, reconhecimento e renovação de reconhecimento. Nessa fase de desenvolvimento da pesquisa, procurou-se aproximar o contexto teórico do contexto prático, a partir da análise documental levantada.

A despeito da gestão da educação superior a distância no Brasil, o estudo considerou relevante as contribuições de Maieski, Alonso e Anjos (2020, p. 165), pois ponderam que “as políticas educacionais instituídas e a criação do sistema UAB permitiram vislumbrar que as iniciativas para a oferta da EaD se ampliaram e que as instituições se organizaram para tanto” (MAIESKI; ALONSO; ANJOS, 2020, p. 165). Porém, segundo os autores, essas formas de se organizar para a oferta da EaD implicaram em gestão diversificada e peculiar de cada uma das IPES, em razão do modelo estabelecido pelo sistema citado, denotando, portanto, a dificuldade de se pensar, refletir e trabalhar em uma perspectiva de gestão que admita conceber outras e novas definições e conceitos sobre a temática.

Retomando a questão do processo de categorização e análise dos dados, considerando que a pesquisa foi desenvolvida com base no modelo de estudo elaborado por Momo e Behr (2015), constatou-se nas realidades pesquisadas sobre a gestão da educação superior a distância no Brasil, na perspectiva dos atos normativos vinculados à modalidade, as gestões administrativa, estrutural e do processo de ensino-aprendizagem. Observou-se também que, para uma gestão eficiente da EaD, nas instituições públicas de ensino superior, essas três perspectivas de gestão devem ser compreendidas como integrativas e complementares. Entretanto, para além da legislação que configura as formas de oferta e organização da EaD, constatou-se a importância de tratar as ações referente à sua gestão como questão fundamental para a incorporação e desenvolvimento da modalidade junto às práticas institucionais. Nos documentos analisados, observou-se que é possível identificar essa integração entre as três perspectivas de gestão.

Concordou-se, portanto, com Momo e Behr (2015), que esse contexto compreende um modelo de gestão da EaD em que essas perspectivas são interdependentes. Assim, conforme os autores,

[...] pode-se compreender a Gestão da EaD como composta pela Gestão Administrativa, base do processo gerencial e administrativo; pela Gestão Estrutural, agente motivador/propulsor para a execução dos cursos na modalidade a distância; e pela Gestão do Processo de Ensino/Aprendizagem, relacionada com os agentes (alunos e professores) do processo educacional (MOMO; BEHR, 2015, p. 109).

Dessa forma, no que se refere a análise dos instrumentos legais e normativos vinculados a modalidade de EaD, destaca-se inicialmente, a LDB/1996, na qual observou-se que o Art. 80 não trata de forma específica sobre a gestão da EaD. No entanto, nesse documento, constata-se que a modalidade de educação a distância é tratada como princípio geral, no que se refere a educação superior.

No que se refere às perspectivas de gestão da EaD constantes no PNE 2014-2024, constataram-se evidências de gestão administrativa, gestão estrutural e gestão do processo de ensino/aprendizagem. Contudo, sob a ótica da gestão administrativa e da gestão estrutural, observou-se que as metas 12 e 14 e as estratégias 12.2 e 14.4 tratam de aspectos referentes à expansão da modalidade, evidenciando e aprofundando, dessa forma, as questões expansionistas e mercadológicas da EaD. No entanto, sob a ótica da gestão do processo de ensino/aprendizagem, observou-se que a estratégia 14.4 trata de aspectos referentes à formação.

Por sua vez, no que se refere às perspectivas de gestão da EaD constantes no Parecer CNE/CES n.º 564/2015 e na Resolução n.º 1/2016, constataram-se evidências de gestão administrativa, gestão estrutural e gestão do processo de ensino/aprendizagem. Porém, observou-se que tanto o Parecer quanto a Resolução apresentam várias recomendações para a oferta de cursos EaD, visando contribuir para uma maior organicidade e gestão da modalidade, visando também, dessa forma, a melhoria da qualidade dos projetos formativos nessa modalidade educativa. Entretanto, fica nítida a faceta das hipóteses levantadas por Maieski, Alonso e Anjos (2020) e já apresentadas anteriormente: a de que a legislação traz em si um modelo *a priori* de organização da formação, deixando pouco espaço para que as instituições de ensino superior formulem propostas mais aproximadas com suas identidades locais; e a de que a gestão da EaD estaria relacionada com certos arranjos institucionais que a conformam à formação presencial, apropriando-se, dessa forma, de saberes e fazeres já institucionalizados.

Por meio da análise realizada concordou-se com Dourado, Moraes e Ribeiro (2020, p. 166), que

[...] é possível distinguir os instrumentos legais e normativos que marcaram a trajetória da EaD em dois períodos: antes e depois de 2016. Essa distinção se deve ao fato de que os instrumentos do primeiro período visaram, em sua maioria, à estruturação, regulação, regulamentação e institucionalização da modalidade, em uma perspectiva de oferta da educação superior a distância com qualidade. Já os documentos do segundo período evidenciaram um movimento direcionado para a redefinição da regulação, atendendo às demandas de parte das instituições de ensino superior (IES) privadas, no sentido da flexibilização, incluindo a defesa da autorregulação do setor (DOURADO; MORAES; RIBEIRO, 2020, p. 166).

Notou-se, portanto, a existência do intenso processo de flexibilização em curso, que, “[...] favorece as estratégias para a manutenção da expansão da educação superior e a distância na perspectiva da lógica privado-mercantil, articulada ao movimento de fusões e de aquisições institucionais” (DOURADO; MORAES; RIBEIRO, 2020, p. 166). A expansão da modalidade a distância, “[...] não foi efetivada como política pública estruturante, pois se materializou, sobremaneira, como lógica de mercado, influenciando os processos de regulação e de regulamentação” (DOURADO; MORAES; RIBEIRO, 2020, p. 166).

Posteriormente, ainda no contexto de regulação e flexibilização, constatou-se que o Decreto n.º 9.057, de 25 de maio de 2017, ampliou as flexibilizações. No que se refere às perspectivas de gestão da EaD, foram constatadas, neste decreto, evidências de gestão administrativa, gestão estrutural e gestão do processo de ensino/aprendizagem. Este decreto também corrobora com a questão expansionista e mercadológica da modalidade de EaD. A exemplo desta constatação, destaca-se o Art. 14 que dispõe que a oferta de cursos na modalidade a distância independe de autorização, e o Art. 23 que também permite maior flexibilização no que se refere aos processos de credenciamento para a oferta de cursos em EaD e de autorização daqueles vinculados a instituições de ensino detentoras de autonomia. Assim, a análise permitiu constatar a natureza privatista e expansionista da modalidade de EaD, de acordo com orientações de organismos multilaterais, conforme mencionado no Capítulo 2.

Na Portaria Normativa n.º 11/2017, constataram-se também evidências de gestão administrativa, gestão estrutural e gestão do processo de ensino/aprendizagem. Por meio da análise, observou-se que consta neste documento, a permissão para o credenciamento de IES para a oferta de cursos superiores a distância sem que haja o credenciamento para a oferta de cursos presenciais evidencia o intenso processo de flexibilização da modalidade de EaD em curso. Observou-se também que a Portaria Normativa n.º 11/2017, por meio do Art. 8º, explicita a não obrigatoriedade das atividades presenciais, deixando a sua oferta a critério das IES, flexibilizado novamente as normas quanto ao acompanhamento e gestão do processo de ensino/aprendizagem, o que poderá interferir na qualidade dos cursos ofertados.

O estudo observou que nas perspectivas de gestão da EaD constantes nos instrumentos de avaliação institucional do INEP - credenciamento, reconhecimento e renovação de reconhecimento das instituições superiores de educação (Portaria n.º 1.134/2016), foram constatadas, evidências de gestão administrativa, gestão estrutural e gestão do processo de ensino/aprendizagem. Contudo, no que concerne aos processos de avaliação institucional, o estudo considerou que são muito importantes, especialmente diante dos crescentes fenômenos que estão ocorrendo no campo da educação tais como a mercantilização, a internacionalização

e a transnacionalização da educação. O estudo observou que cabe ao Estado a responsabilidade de assegurar que a educação tenha qualidade para todos, porém, na perspectiva de qualidade socialmente referenciada. Nesse sentido e, por isso, acredita-se que as instituições educativas precisam ser constantemente avaliadas, no entanto, constatou-se que a Portaria n.º 11/2017 flexibilizou o processo de avaliação.

Contudo, diante do exposto, nas realidades pesquisadas sobre a gestão da educação superior a distância no Brasil, na perspectiva dos atos normativos vinculados à modalidade, o estudo constatou que as gestões administrativa e estrutural tratam de aspectos referentes as questões expansionistas e mercadológicas da EaD, evidenciando, com relevância, o intenso processo de flexibilização da modalidade em curso. Nesse mesmo contexto, na perspectiva da lógica privado-mercantil, no que se refere a gestão do processo de ensino-aprendizagem, o estudo constatou que os atos normativos tratam de aspectos referente a formação. No entanto, constatou-se flexibilizações quanto as normas de acompanhamento do processo de ensino-aprendizagem, o que poderá, dessa forma, interferir na qualidade dos cursos ofertados.

Nesse sentido, por meio dessas constatações e diante do contexto atual de retrocessos no campo da educação, acredita-se em uma gestão que propicie a efetividade da EaD edificada em bases crítico-socialmente-referenciadas. No entanto, concorda-se com Lima (2022, p. 7) que “[...] compreender que a relação democracia, educação e tecnologia digital têm interferido nas trajetórias das políticas públicas de diversos países, se faz mister recolocar os seus papéis nesse contexto” (LIMA, 2022, p. 7). De acordo com Lima (2022, p. 7) muitos autores têm manifestado, com relevância, que o aumento ao acesso à informação e comunicação “[...] não tem levado a uma sociedade mais democrática, pois a grande quantidade de tráfego de mídia ainda é controlada pela elite política e pelos proprietários destas mesmas mídias” (LIMA, 2022, p. 7).

Nesse cenário, no que se refere as políticas públicas para o uso das tecnologias na educação no Brasil, considera-se que ainda há muitos desafios a superar. Dentre eles, destaca-se a extinção da Secretária de Educação a Distância (SEED/MEC), a partir do Decreto n. 7.480, de 16 de maio de 2011. Como bem ressalta Lima (2022, p. 7) essa secretaria foi criada em 1995 “com foco central até 2005 nas atividades voltadas para a tecnologia e informática educativa, ampliando aos poucos, seu espectro também nas questões que envolviam a educação a distância” (LIMA, 2022, p. 7). Segundo a autora, essa decisão causou um problema para a continuidade dos processos de formulação e implementação das políticas públicas de inclusão das tecnologias na educação, “pois suas ações foram distribuídas, diluídas e fragmentadas pelas outras Secretarias do MEC, perdendo uma coordenação geral que vinha

sendo realizada, perdendo a força de novas formulações e implementações na área” (LIMA, 2013, *apud* LIMA, 2022, p. 8).

Assim, espera-se que os questionamentos, as discussões e as reflexões apresentadas neste estudo mobilizem outras pesquisas sobre a gestão da educação superior a distância, tendo em vista a continuidade do processo de expansão da EaD no Brasil. Com particular relevância, essa expansão se intensificou durante o período de pandemia da Covid-19 vivenciada no mundo. As reflexões estudadas podem contribuir com as práticas de gestão da EaD, considerando as particularidades e as especificidades dessa modalidade que envolve gestões administrativa, estrutural e do ensino-aprendizagem.

A contribuição deste estudo sobre a gestão da educação superior a distância, estabelecida em marcos legais específicos para a modalidade, nas instituições públicas de ensino superior, mostra a importância do processo de gestão como elemento constituinte do campo dessa modalidade de educação que, dentre outros objetivos, procura colaborar para a qualidade dos cursos ofertados.

Compreende-se que as responsabilidades são coletivas, incluindo, nesse contexto, a materialização de políticas públicas educacionais. A busca por construir uma EaD com qualidade socialmente referenciada serve para a formação de cidadãos críticos, autônomos e emancipados. Espera-se que a gestão institucional da educação superior a distância seja desenvolvida dentro dos princípios de autonomia universitária e perspectiva democrática.

Por fim, considera-se fundamental registrar que esta pesquisa não esgota a discussão e análise sobre a gestão da educação superior a distância no Brasil. Por essa, permite-se que estudos e reflexões possam ser realizados, em função da necessidade da permanente consolidação da EaD no País.

REFERÊNCIAS

- ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE EDUCAÇÃO A DISTÂNCIA. ABED. **Censo EAD. BR:** relatório analítico da aprendizagem a distância no Brasil 2010. São Paulo: Pearson, 2012.
- ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE EDUCAÇÃO A DISTÂNCIA. **ABED. Destinatário:** Ministro da Educação. São Paulo, 2016, 1 carta. [Correspondência]. Disponível em: http://http://www.abed.org.br/arquivos/Carta_ABED_EAD_Ministro_Educacao_2016.pdf/ Acesso em: 4 maio 2021.
- AIRES, C. J. **Relatório técnico contendo estudo analítico sobre o panorama nacional de efetivação da gestão democrática na educação superior pública. PROJETO CNE/UNESCO – 914BRZ1144.3** - “Desenvolvimento, aprimoramento e consolidação de uma educação nacional de qualidade”. Termo de referência 3/2014.
- AIRES, C. J.; LOPES, R. G. F. Gestão da Educação a distância e tecnologias: as redes e a emergência de um novo modelo de gestão na modalidade. *In:* LIMA, D. C. B. P.; SANTOS, C. A.; TOSCHI, M. S. (Orgs.). **Educação a distância (EaD):** realidades, evolução e contextos. Anápolis: UEG, 2017.
- ALONSO, K. M. A expansão do ensino superior no Brasil e a EaD: dinâmicas e lugares. **Educ. Soc.**, Campinas, v. 31, n. 113, p. 1319-1335, dez. 2010. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-73302010000400014&lng=en&nrm=iso/. Acesso em: 11 fev. 2020.
- AZEVEDO, J. M. Implicações da nova lógica de ação do estado para a educação municipal. **Educação e Sociedade**, Campinas, v. 23, n. 80, set. 2002.
- AZEVEDO, M. L. N. de. Internacionalização ou transnacionalização da educação superior: entre a formação de um campo social global e um mercado de ensino mundializado. **Crítica Educativa**, Sorocaba, SP, v. 1, n. 1, p. 56-79, jan./jun. 2015.
- AZEVEDO, M. L. N.; CATANI, A. M. Políticas públicas para a educação superior no Brasil (1990-2020): da Universidade Operacional ao Programa FUTURE-SE (uma reforma em andamento). **Universidades**, n. 85, jul./dez. 2020.
- BEDERODE, I. R.; RIBEIRO, L. O. M. Arcabouço legal da EaD nos institutos federais, uma oportunidade para convergência entre as modalidades de ensino. **Rede Revista de Educação a Distância**, Pelotas, v. 2, n. 2, p. 186-200, 2016.
- BASTOS, P. P. Z. **Financeirização, crise, educação:** considerações preliminares. Texto para discussão. IE/UNICAMP, Campinas, n. 217, mar. 2013.
- BEHR, A.; COSTA, C. F. da. Educação a distância nas instituições públicas federais de ensino superior brasileiras: uma análise a partir da estruturação e dos desafios apresentados à gestão da EaD. **XIV Colóquio Internacional de Gestão Universitária**, Florianópolis, Santa Catarina, 2014.
- BEHR, A.; MILL, D. Gestão estratégica da educação a distância. *In:* MILL, D (Org.). **Dicionário crítico da educação e tecnologias**. Campinas: Papyrus, 2018.

- BELLONI, Maria Luiza. **Educação a distância**. São Paulo: Autores Associados, 1999.
- BELLONI, M. L. **Educação a distância**. 2. ed. Campinas: Autores Associados, 2001.
- BELLONI, M. L. Ensaio sobre a educação a distância no Brasil. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 23. n. 78, p. 117-142, 2002.
- BERNARDI, M.; MORESCO, S. F.; BEHAR, P. A. Competências para a prática pedagógica na educação a distância: uma análise a partir do modelo pedagógico. *In*: BEHAR, P. A. (Org.). **Competências em educação a distância**. Porto Alegre: Penso, 2013.
- BERTOLIN, J. C. G. Qualidade em educação superior: da diversidade de concepções a uma subjetividade inexorável conceitual. **Avaliação**, Campinas, Sorocaba, v. 14, n. 1, p. 127-149, mar. 2009.
- BOGDAN, R. C.; BIKLEN, S. K. **Investigação qualitativa em educação**. Porto: Porto, 1994.
- BOURDIEU, P. **Questions de sociologie**. Paris: Les Editions de Minuit, 1984.
- BOURDIEU, P. A dinâmica dos campos. *In*: _____. **A distinção: crítica social do julgamento**. São Paulo, Porto Alegre: Edusp, Zouk, 2007. p. 212-240.
- BOURDIEU, P. **Razões práticas: sobre a teoria a ação**. Campinas: Papyrus, 1996. Tradução de Mariza Corrêa.
- BOURDIEU, P. Campo do poder, campo intelectual e habitus de classe. *In*: _____. **A economia das trocas simbólicas**. 5. ed. São Paulo: Perspectiva, 1999.
- BOURDIEU, P. O campo científico. *In*: ORTIZ, R. (Org). **Pierre Bourdieu: sociologia**. São Paulo: Ática, 1983. p.122-155. (Grandes Cientistas Sociais, n. 39)
- BOURDIEU, P. **Os usos sociais da ciência: por uma sociologia clínica do campo científico**. Tradução de Denice Barbara Catani. São Paulo: Edunesp, 2004.
- BRASIL. [Constituição [1988]]. **Constituição da República Federativa do Brasil**: promulgada em 5 de outubro de 1988. São Paulo: Saraiva, 2004.
- BRASIL. Lei de Diretrizes e Bases da Educação. Lei 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. **Diário Oficial da União**, Brasília, 20 dez. 1996.
- BRASIL. Decreto 5.773, de 9 de maio de 2006. Dispõe sobre o exercício das funções de regulação, supervisão e avaliação de instituições de educação superior e cursos superiores de graduação e sequenciais no sistema federal de ensino. **Diário Oficial da União**, Brasília, 9 maio 2006.
- BRASIL. Decreto 6.303, de 12 de dezembro de 2007. Altera dispositivos dos Decretos 5.622, de 19 de dezembro de 2005, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional, e 5.773, de 9 de maio de 2006, que dispõe sobre o exercício das funções de

regulação, supervisão e avaliação de instituições de educação superior e cursos superiores de graduação e sequenciais no sistema federal de ensino. **Diário Oficial da União**, Brasília, 12 dez. 2007.

BRASIL. Instrução Normativa 01, de 14 de janeiro de 2013. Dispõe sobre os procedimentos do fluxo dos processos de regulação de reconhecimento e renovação de reconhecimento decursos na modalidade EaD. . **Diário Oficial da União**, Brasília, 15 jan. 2013.

BRASIL. Lei 10.861, de 14 de abril de 2004. Institui o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior – SINAES e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 14 abr. 2004.

BRASIL. MEC/INEP. **Sinopse Estatística da Educação Superior - Censo 2019**. Brasília-DF, 2020.

BRASIL. Portaria 1.134, de 10 de outubro de 2016. Revoga a Portaria MEC 4.059, de 10 de dezembro de 2004, e estabelece nova redação para o tema. **Diário Oficial da União**, n. 196, terça-feira, 11 out. 2016, seção 1, p. 21.

BRASIL. Portaria 2.117, de 6 de dezembro de 2019. Dispõe sobre a oferta de carga horária na modalidade de Ensino a Distância - EaD em cursos de graduação presenciais ofertados por Instituições de Educação Superior - IES pertencentes ao Sistema Federal de Ensino. **Diário Oficial da União**, 11 dez. 2019, seção 1, edição 239, p. 131.

BRASIL. Decreto 2.494, de 10 de fevereiro de 1998. Regulamenta o Art. 80 da LDB (Lei 9.394/1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. **Diário Oficial da União**, Brasília, 10 fev. 1998. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/seed/arquivos/pdf/tvescola/leis/D2494.pdf/> Acesso em: 12 dez. 2018.

BRASIL. Decreto 2.561, de 27 de abril de 1998. Altera a redação dos arts. 11 e 12 do Decreto 2.494, de 10 de fevereiro de 1998. **Diário Oficial da União**, Brasília, 27 abr. 1998.

BRASIL. Decreto 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. **Diário Oficial da União**, Brasília, 19 dez. 2005.

BRASIL. Decreto 5.800, de 8 de junho de 2006. Dispõe sobre o Sistema Universidade Aberta do Brasil - UAB. Brasília, 2006. **Diário Oficial da União**, Brasília, 9 jun. 2006.

BRASIL. Decreto 9.057, de 25 de maio de 2017. Regulamenta o art. 80 da Lei 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. **Diário Oficial da União**, Brasília, 25 maio 2017.

BRASIL. Decreto-Lei 464, de 11 de fevereiro de 1969. Estabelece normas complementares à Lei nº 5.540, de 28 de novembro de 1968, e dá outras providências. - Publicação Original. **Diário Oficial da União**, Brasília, 11 fev. 1969.

BRASIL. **Instrumento de Avaliação Institucional Externa Presencial e a Distância: Credenciamento**. Brasília, 2017. Disponível em:

http://download.inep.gov.br/educacao_superior/avaliacao_institucional/instrumentos/2017/IES_credenciamento.pdf/. Acesso em: 15 fev. 2019.

BRASIL. **Instrumento de avaliação institucional externa presencial e a distância:** recredenciamento transformação de organização acadêmica. Brasília, 2017. Disponível em:

http://download.inep.gov.br/educacao_superior/avaliacao_institucional/instrumentos/2017/IES_credenciamento.pdf/. Acesso em: 15 fev. 2019.

BRASIL. Lei 13.005, de 25 de junho de 2014. Aprova o Plano Nacional de Educação (PNE) e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 25 jun. 2014. Brasília, 2014.

BRASIL. Ministério da Educação Conselho Nacional de Educação. Parecer CNE/CES 564/2015. **Diretrizes e Normas Nacionais para a oferta de Programas e Cursos de Educação Superior na Modalidade a Distância**, 2015.

BRASIL. Ministério da Educação Gabinete do Ministro. Portaria 1.134, de 10 de outubro de 2016. Revoga a Portaria MEC 4.059, de 10 de dezembro de 2004, e estabelece nova redação para o tema. 2016. **Diário Oficial da União**, n. 196, terça-feira, 11 out. 2016, seção 1, p. 21.

BRASIL. Ministério da Educação MEC/CNE/CES. **Diretrizes e Normas Nacionais para a Oferta de Programas e Cursos de Educação Superior na Modalidade a Distância**. Brasília, DF, 2016.

BRASIL. Ministério da Educação. Conselho Nacional de Educação. Câmara de Educação Superior. Resolução 01, 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, 11 mar. 2016.

BRASIL. Ministério da Educação. **Fórum das Estatais pela Educação:** diálogo para a cidadania e inclusão. Brasília, setembro de 2004c. Palácio do Planalto. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/arquivos/pdf/texto.pdf>. Acesso em: 25 abr. 2010.

BRASIL. Ministério da Educação. Secretaria de Educação a Distância. **Referenciais de qualidade para educação superior a distância**. SEED, Brasília, DF, ago. 2007. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/seed/arquivos/pdf/legislacao/refead1.pdf>. Acesso em: 15 abr. 2019.

BRASIL. **Plano Nacional de Educação** (PNE 2014-2024). Câmara dos Deputados, Brasília, DF, 2014.

BRASIL. Portaria Normativa 11, de 20 de junho de 2017. Estabelece normas para o credenciamento de instituições e a oferta de cursos superiores a distância, em conformidade com o Decreto 9.057, de 25 de maio de 2017. **Diário Oficial da União**, Brasília, 27 jun. 2017.

CAETANO, C. B. R. C. **Gestão de sistemas de educação a distância:** um estudo comparativo. Tese (Doutorado em Educação) - Centro de Ciências Humanas, Letras e Artes. Universidade Estadual de Maringá. Maringá, 2016. 211f.

CASTRO, J. M.; LADEIRA, E. S. Gestão e planejamento de cursos a distância (EaD) no Brasil: um estudo de casos múltiplos em três instituições de ensino superior. **Revista Gestão e Planejamento**, v. 10. Salvador, 2009.

CARNIEL, F. **A gestão da educação a distância: da sala de aula virtual à Gestão de cursos superiores em EAD**. Dissertação (Mestrado em Ciências Humanas) - Universidade do Oeste Paulista, Presidente Prudente, 2013. 148f.

CATANI, A. M; OLIVEIRA, J. F. **Educação superior no Brasil: reestruturação e metamorfose das universidades públicas**. Petrópolis: Vozes. 2002.

CHAUÍ, M. A universidade operacional. **Avaliação: Revista da Avaliação da Educação Superior**, Sorocaba, v. 4, n. 3, 11, 1999. Disponível em: <http://periodicos.uniso.br/ojs/index.php/avaliacao/article/view/1063/1058>. Acesso em 15 de ago. de 2018.

CHAUÍ, M. **Escritos sobre a universidade**. São Paulo: Unesp, 2001.

CHAUÍ, M. A universidade pública sob nova perspectiva. **Revista Brasileira de Educação**, Campinas, Autores Associados, p. 5-15, set./out./nov./dez. 2003.

CHAGAS, V. **A luta pela universidade no Brasil**. Rio de Janeiro: MEC, UFRS, Comissão de Planejamento/Serviço de Divulgação, 1967.

CHIAVENATO, I. **Introdução à teoria geral da administração**. 7. ed. Rio de Janeiro: Campus, 2000.

CLARK, G. Política econômica e Estado. **Estudos Avançados**, São Paulo, v. 22, n. 62, p. 207-217, abr. 2008. Disponível em http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-40142008000100014&lng=en&nrm=iso. acesso em 08 de julho de 2020. <https://doi.org/10.1590/S0103-40142008000100014>.

CLEMENTINO, A. Planejamento pedagógico para cursos EaD. *In*: KENSKI, V. M. (Org.). **Design instrucional para cursos on-line**. São Paulo: Senac São Paulo, 2015.

COÊLHO, I. M. Universidade e formação de professores. *In*: GUIMARÃES, V. S. (Org.). **Formar para o mercado ou para a autonomia? O papel da universidade**. Campinas, SP: Papirus, 2006.

COSTA, M. L. F. **Políticas públicas para o ensino superior a distância e a implementação do sistema do Universidade Aberta do Brasil no estado do Paraná**. Tese (Doutorado) - Universidade Estadual Paulista, Faculdade de Ciências e Letras de Araraquara, 2010. 186f. Disponível em: <<http://hdl.handle.net/11449/101568>>.

COSTA, M. L. F. História e políticas para o ensino superior a distância no Brasil. *In*. COSTA, M. L. F. (Org.). **Educação a distância no Brasil**. Maringá: Eduem, 2013.

- CRUZ, J. R.; LIMA, D. C. B. P. Trajetória da educação a distância no Brasil: políticas, programas e ações nos últimos 40 anos. **Jornal de Políticas Educacionais**, v. 13, n. 13, abr. 2019.
- CUNHA, L. A. **A universidade reformada**. Rio de Janeiro: Francisco Alves, 1988.
- CUNHA, L. A. 500 anos de **Educação no Brasil**. Belo Horizonte: Autêntica, 2000.
- CUNHA, L. A. **O ensino de ofícios artesanais e manufatureiros no Brasil escravocrata**. 2. ed. São Paulo: Unesp; Brasília, DF: FLACSO, 2005.
- CURY, C. R. J. **Legislação educacional brasileira**. Rio de Janeiro: DP & A, 2000.
- CURY, C. R. J. Gestão democrática da educação: exigências e desafios. **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação**, São Bernardo do Campo, v. 18, n. 2, p. 163-174, jul./dez. 2002.
- CURY, C. R. J. Os conselhos de educação e a gestão dos sistemas. *In*: FERREIRA, N. S. C.; AGUIAR, M. A. S. **Gestão da educação**: impasses, perspectivas e compromissos. 8. ed. São Paulo: Cortez, 2011.
- DALBERIO, M. C. B. **Neoliberalismo, políticas educacionais e a gestão democrática na escola pública de qualidade**. São Paulo: Paulus, 2009.
- DIAS SOBRINHO, J. **Dilemas da educação superior no mundo globalizado**. São Paulo: Casa do Psicólogo, 2005.
- DIAS SOBRINHO, J. Qualidade, avaliação: do Sinaes a índices. **Avaliação**. Campinas, Sorocaba, v. 13, n. 3, p. 817-825, nov. 2008.
- DIAS SOBRINHO, J. Universidade em tempos ultraliberais. **Avaliação**, Campinas; Sorocaba, SP, v. 23, n. 2, p. 288-293, jul. 2018.
- DOURADO, L. F. A escolha de dirigentes escolares: políticas e gestão da educação no Brasil. *In*: FERREIRA, N. S. C. (Org.). **Gestão democrática da educação**: atuais tendências, novos desafios. São Paulo: Cortez, 1998.
- DOURADO, L. F. Reforma do Estado e as políticas para a educação superior no Brasil nos anos 90. **Educ. Soc.**, Campinas, v. 23, n. 80, p. 234-252, set. 2002.
- DOURADO, L. F. **Plano Nacional de Educação (2011-2020)**: avaliação e perspectivas. Goiás: Autêntica, UFG, 2011.
- DOURADO, L. F. Educação de qualidade (Entrevistado por Rafael Bastos Costa de Oliveira). **Em Aberto**. Brasília, v. 33, n. 109, p. 179-187, set./dez. 2020.
- DOURADO, L. F. Políticas e gestão da educação superior a distância: novos marcos regulatórios? **Educação & Sociedade**, v. 29, n. 104, p. 891-917, out. 2008. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/es/v29n104/a1229104>. Acesso em: 18 maio 2019.

DOURADO, L. F. Estado. PNE, políticas e gestão da educação: novas formas de organização e privatização. *In*: DOURADO, L. F. (Org.). **PNE, políticas e gestão da educação: novas formas de organização e privatização**. [Meio Eletrônico]. Brasília: Anpae, 2020.

DOURADO, L. F.; OLIVEIRA, J. F. A qualidade da educação: perspectivas e desafios. **Cad. Cedes**, Campinas, SP, v. 29, n. 78, p. 201-215, 2009.

DOURADO, L. F.; SANTOS, C. A. A educação a distância no contexto atual e o PNE 2011-2020: avaliação e perspectivas. *In*: DOURADO, L. F. (Org.). **Plano Nacional de Educação (2011-2020): avaliação e perspectivas**. Belo Horizonte: Autêntica, 2012, p. 155-192.

DOURADO, L.F.; SANTOS, C. A.; MORAES, K.N. A modalidade de educação a distância no PNE (2014/2024): ausências e suas consequências. *In*: DOURADO, L.F (Org.) **Plano Nacional de Educação. PNE 2014/2024: avaliação e perspectivas**. Campinas, SP, Mercado das Letras, 2017. (Série As Dimensões da Formação Humana). p. 173-197.

DOURADO, L. F.; OLIVEIRA, J. F. Base Nacional Comum curricular (BNCC) e os impactos nas políticas de regulação e avaliação da educação superior. *In*: AGUIAR, M. A.;

DOURADO, L. F. (Orgs.). **A BNCC na contramão do PNE 2014-2024: avaliação e perspectivas**. Recife: Anpae, 2018. p. 38-43.

DOURADO, L.F; MORAES, K.N.; RIBEIRO, R.D.B. PNE, políticas e gestão da educação superior a distância no Brasil: expansão, flexibilização e privatização. *In*: DOURADO, L. F. (Org.). **PNE, políticas e gestão da educação: novas formas de organização e privatização**. (Meio Eletrônico) - Brasília: Anpae, 2020.

FARIA, J. G. **Gestão e organização da educação a distância em universidade pública: um estudo sobre a Universidade Federal de Goiás**. Tese (Doutorado em Educação) - Universidade Federal de Goiás, Goiânia, 2011. 277f.

FÁVERO, M. L. A. Autonomia universitária mais uma vez: subsídios para o debate. *In*: SGUISSARDI, V. (Org.). **Educação superior: velhos e novos desafios**. São Paulo: Xamã, 2000.

FÁVERO, M. L. A. Autonomia universitária: desafios históricos e políticos. **Universidade e Sociedade**, ano VII, n. 12, fev. São Paulo: Andes, 1997.

FERRUGINI, L. *et al.* Gestão das políticas públicas de educação a distância no Brasil: fragilidades e potencialidades. Congresso Brasileiro de Ensino Superior a Distância, 10., Belém, 2013. **Anais...** Belém, USUD, 2013.

FONSECA, M. A. R. **Qualidade da educação superior e a distância no Brasil: entre o revelado e o velado**. Dissertação (Mestrado em Educação) - Universidade Federal de Goiás. Goiânia, 2020.

FRANCO, M. E. D. P.; MOROSINI, M. C. Gestão Democrática e Autonomia Universitária: Educação Superior no Brasil e o Mercosul. *In*: SGUISSARDI, Waldemar; FRANCO, M. E. Dal P.; MOROSINI, M. (Orgs.). **Internacionalização, gestão democrática e autonomia universitária em questão**. Brasília: Inep, 2005.

- FRANCO, M. E. D. P.; MOROSINI, M. C. Arquiteturas acadêmicas na educação superior. *In*: SEGENREICH, S. C. D. (org.). **Organização institucional e acadêmica na expansão da educação superior** - glossário. Rio de Janeiro: Publit, 2017. p. 21-25.
- FRANCO, S. R. K. Políticas da educação superior. *In*: MOROSINI, M. (Org.). **Enciclopédia brasileira de educação superior**. [Recurso eletrônico]. Porto Alegre: EDIPUCRS, 2021. v. 2.
- FREIRE, P. **Pedagogia do Oprimido**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2005.
- GARBIN, T. R. **Complexidade da gestão em EaD**. Ouro Preto, 2010.
- GARBIN, T. R.; DAINESE, C. A. Complexidade da gestão em EaD. Congresso Internacional de Educação a Distância, 16, Foz do Iguaçu, 2010. **Anais...** Foz do Iguaçu: CIAED, 2010.
- GIL, A. C. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. 5. ed. São Paulo: Atlas, 1999.
- GIL, A. C. **Como elaborar projetos de pesquisa**. São Paulo: Atlas, 2002.
- HOFLING, E. M. Estado e políticas (públicas) sociais. **Cadernos de Educação**. CEDES. v. 21 n. 55 Campinas, nov. 2001.
- KENSKI, J. M. Gestão de projetos educacionais on-line. *In*: KENSKI, VANI MOREIRA (Org.). **Design instrucional para cursos on-line**. São Paulo: Senac São Paulo, 2015.
- LEHER, R. **Autoritarismo contra a universidade: o desafio de popularizar a defesa da educação pública**. São Paulo: Fundação Rosa Luxemburgo, Expressão Popular, 2019.
- LIBÂNEO, J. C.; OLIVEIRA, J. F.; TOSCHI, M. S. **Educação escolar: políticas, estrutura e organização**. 10. ed. São Paulo: Cortez, 2012.
- LIMA, D. C. B. P. Institucionalização da Educação a distância: da lente teórica a sua proposição. *In*: SANTOS, C. de A.; LIMA, D. C. B. P.; NOGUEIRA, D. X. P. (Orgs.). **Institucionalização da educação superior a distância nas universidades federais da região centro-oeste: temáticas em questão**. Brasília, DF: UnB, 2021.
- LIMA, D. C. B. P. **Produto 01** - Documento técnico contendo estudo analítico das diretrizes, regulamentações, padrões de qualidade/regulação da EAD, com vistas a identificar políticas e indicadores de expansão da Educação Superior em EAD. 2014a. Disponível em: http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&view=download&alias=16510produto-01-estudo-analitico&Itemid=30192. Acesso em: 20 fev. 2019.
- LIMA, D. C. B. P. **Produto 02** - Documento técnico contendo estudo analítico do processo de expansão de EaD ocorrido no período 2002-2012, particularmente no que se refere aos cursos de formação de professores nas IES públicas e privadas. Projeto Conselho Nacional de Educação/UNESCO de Desenvolvimento, aprimoramento e consolidação de uma educação nacional de qualidade – Educação a distância na educação superior. 2014b. Disponível em:

http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&view=download&alias=16511produto-02-estudo-processo&Itemid=30192. Acesso em: 20 fev. 2017

LIMA, D. C. B. P. **Políticas públicas de EaD no ensino superior: uma análise a partir das capacidades do estado**. Tese (Doutorado em Políticas Públicas, Estratégias e Desenvolvimento) - Universidade Estadual do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2013. 285f.

LIMA, D. C. B. P.; ALONSO, K. M. Qualidade e educação a distância: do referencial teórico à sua proposição. **EccoS Revista Científica**, São Paulo, n. 51, e15250, out./dez. 2019. Disponível em: <https://doi.org/10.5585/EccoS.n51.15250>. Acesso em: 18 maio 2019.

LIMA, D. C. B. P.; FARIA, J. G.; TOSCHI, M. S.; DESIDÉRIO, M. A educação a distância no contexto da política pública educacional: Trajetória entre o PNE 2001-2010 e a nova proposta 2011-2020. *In*: RODRIGUES, C. A. C.; FARIAS, J. G.; CARVALHO, R. M. A. (Orgs.). **Gestão e formação em educação a distância**. Goiânia: PUC Goiás, 2015.

LIMA, D. C. B. P. Formação Humana e Democracia: relações entre tecnologias digitais e educação. **Revista de Educação Pública**, v. 31, p. 1-16, jan./dez. 2022.

LIMA, L. **Organização escolar e democracia radical: Paulo Freire e a governação democrática da escola pública**. Campinas: Cortez, 2002.

LIMA, T. C. S.; MIOTO, R. C. T. Procedimentos metodológicos na construção do conhecimento científico: a pesquisa bibliográfica. **Rev. Katál**, Florianópolis v. 10 n. esp., p. 37-45, 2007.

LUDKE, M.; ANDRÉ, M. E.D.A (Orgs). **Pesquisa e educação: abordagens qualitativas**. São Paulo: EPU, 1986.

MAIESKI, A.; ALONSO, K. M.; ANJOS, A. M. A EaD e sua gestão: um estado do conhecimento. *In*: LIMA, Daniela da Costa Britto Pereira; ALONSO, M.; MACIEL, C. (Orgs.). **Pesquisas e cenários sobre a relação educação, tecnologias e educação a distância**. Cuiabá, MT: EdUFMT Digital, 2020.

MARCONI, M. A.; LAKATOS, E. M. **Fundamentos da metodologia científica**. 7 ed. São Paulo: Atlas, 2010.

MARTINS, J. do P. **Administração escolar: uma abordagem crítica do processo administrativo em educação**, São Paulo: Atlas, 1991.

MARTINS, C. B. (Org.). O ensino superior brasileiro nos anos 90. **Revista São Paulo em Perspectiva**, São Paulo, v. 14, n. 1, p. 41-60, jan./mar. 2000.

MARTINS, C. H. A.; TOSCHI, M. S. Gestão na educação a distância. Jornada de Iniciação Científica da UEG-UnUCSEH, 8. **Anais...** Anápolis, UnUCSEH, 2012.

MEDEIROS, J. C. **A gestão da educação a distância dos institutos federais de educação, ciência e tecnologia: uma análise comparada dos sentidos e significados da EaD no contexto da educação profissional**. Tese (Doutorado em Educação) - Universidade de Brasília. Brasília 2019.

MENDES, D.T. **O Plano Educacional no Brasil**. Rio de Janeiro: UERJ, 2000.

MILL, D. **Educação a distância e trabalho docente virtual**: sobre tecnologia, espaços, tempos, coletividade e relações sociais de sexo na Idade Mídia. Tese (Doutorado em Educação) - UFMG, Belo Horizonte, 2006. 322p.

MILL, D. Reflexões sobre a gestão estratégica da educação a distância. *In*: MILL, D.; SANTIAGO, G. (Orgs). **Luzes sobre a gestão da educação a distância**: uma visão propositiva. São Carlos: SEaD-UFSCar, 2021.

MILL, D.; BRITO, N. D. **Gestão da educação a distância**: origens e desafios. 2009.

MILL, D.; FIDALGO, F. Uso dos tempos e espaços do trabalhador da educação a distância virtual: produção e reprodução no trabalho da Idade Mídia. **Revista Cadernos de Educação**, n. 33, p. 285-318, jan./abr. 2009.

MILL, D.; BRITO, N. D.; SILVA, A. R.; ALMEIDA, L. F. Gestão da Educação a Distância (EaD): noções sobre planejamento, organização, direção e controle da EaD. **Vertentes (UFSJ)**, v. 35, p. 9-23, 2010.

MILL, D.; SANTIAGO, G. Apontamentos propositivos sobre a gestão da educação a Distância. *In*: _____. (Orgs). **Luzes sobre a gestão da educação a distância**: uma visão propositiva. São Carlos: SEaD-UFSCar, 2021.

MILL, D.; CARMO, H. Análise das dificuldades de educadores e gestores da educação a distância virtual no Brasil e em Portugal. **Simpósio Internacional de Educação a Distância - SIED**. Encontros de pesquisadores de educação a distância - EnPED. UFSCar, 2012.

MILL, D.; FERREIRA, M.; FERREIRA, M. G. D. Gestão da educação a distância na universidade pública como campo de disputa: da instituição social à academia líquida. **RBPAAE**, v. 34, n. 1, p. 143-166, jan./abr. 2018.

MINAYO, M. C. S. O desafio do conhecimento - Pesquisa qualitativa em saúde. São Paulo: Hucitec; Rio de Janeiro: Abrasco, 1992. 269p.

MINAYO, M. C. S. **Pesquisa social** – teoria, método e criatividade. 21. ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2002.

MOMO, F. S.; BEHR, A. Gestão da educação a distância (EaD): uma significação a partir das práticas de gestão na Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS). **Em Rede: Revista de educação a distância**, v. 2, n. 2, 2015.

MOORE, M.; KEARSLEY, G. **Educação a distância**: uma visão integrada. São Paulo: Cengage Learning, 2007.

MOORE, M. G.; KEARSLEY, G. **Educação a distância**: sistemas de aprendizagem *on-line*. Tradução de Roberto Galman. 3. ed. São Paulo: Cengage Learning, 2010.

- MOORE, M. G.; KEARSLEY, G. **Educação a distância**: sistemas de aprendizagem on-line. 3. ed. São Paulo: Cengage Learning, 2013.
- MORAES, K. N.; ANDRADE, P. V.; OLIVEIRA, J. F. Gestão e qualidade da EaD na educação superior: dilemas e desafios. *In*: LIMA, D.C.B.P.; SANTOS, C.A. (Orgs.). **Educação a distância e tecnologias**: políticas públicas, qualidade e inovação. [Livro eletrônico]. Recife: Anpae, 2021.
- MORAES, L. V. S. **Coordenação de curso superior da educação a distância**: competências desenvolvidas na gestão da Universidade Tiradentes. Dissertação (Mestrado em Educação) - Universidade Tiradentes, Aracaju, 2017. 115f.
- MORAN, J. M. Desafios da educação a distância no Brasil. *In*: VALENTE, J. A.; MORAN, J. M. (Orgs.). **Educação a distância**: pontos e contrapontos. São Paulo: Summus, 2011.
- MOREIRA, B. C. M. *et al.* Gestão acadêmica na educação a distância: desafios e práticas. Coloquio Internacional sobre Gestión Universitaria em América del Sur, 10, 2010, Mar del Plata. **Anais...** Mar del Plata, CIGU, 2010.
- MOREIRA, J. A.; SCHLEMMER, E. Por um novo conceito e paradigma de educação digital **on-life**. **Revista UFG**. Goiânia, v. 20, n. 26, 13 maio 2020.
- MORISINI, M. C. *et al.* **Enciclopédia de pedagogia universitária**. Porto Alegre: FAPERGS/RIES, p. 321-325, 2003.
- ORTIZ, R. Globalização: notas sobre um debate. **Sociedade e Estado**, Brasília, v. 24, n. 1, p. 231-254, jan./abr. 2009. Disponível em: <https://www.scielo.br/pdf/se/v24n1/a10v24n1.pdf>. Acesso em: 10 out. 2020.
- PARO, V. H. Gestão da escola pública: alguns fundamentos. **Educação em Revista**, Goiânia, ano 1, n. 1, p. 6-9, mar. 1996.
- PARO, V. H. O princípio da gestão democrática no contexto da LDB. **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação**, Porto Alegre, v. 14, n. 2, p. 243-251, jul./dez. 1998.
- PARO, V. H. Administração escolar e qualidade do ensino: o que os pais ou responsáveis têm a ver com isso? *In*: BASTOS, João Baptista (Org.). **Gestão democrática**. Rio de Janeiro, DP & A, 1999.
- PRETI, O. (Org.). **Educação a distância**: fundamentos e políticas. Cuiabá: EdUFMT, 2009.
- QUINTANA, A. C.; QUINTANA, C. G. A execução das tarefas virtuais no contexto da educação a distância: um estudo em um curso de graduação em administração. **Revista Gestão Universitária na América Latina**. v. 5, n. 2, p. 277- 297, ago., 2012.
- RAMA, C. **Las complejidades de evaluar y acreditar la educación a distancia**. 2015. Disponível em: <https://virtualeduca.org/documentos/observatorio/2015/losproblemas-de-la-evaluacion-de-la-educacion-a-distancia-en-america-latina-y-el-caribe.pdf/>. Acesso em: 16 mar. 2019.

RIBEIRO, L O. M.; TIMM, M. I.; ZARO, M. A. Gestão de EaD: a importância da visão sistêmica e da estruturação dos CEADs para escolha de modelos adequados. **Revista Novas Tecnologias na Educação**. v. 5, n. 1, jul. 2007.

RISTOFF, D. I. A universidade brasileira em tempos de contemporaneidade. *In*: MOROSINI, M. (Org.). **A universidade no Brasil: concepções e modelos**. 2. ed. Brasília: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, 2011.

RODRIGUEZ, M. V. R. y. **Gestão empresarial em organizações aprendizes: a arte de gerir mudanças**. Rio de Janeiro: Qualitymark, 1999.

SÁ, G. M.; PADILHA, M. A. S. Análise de modelos de gestão de educação a distância em universidades públicas do Brasil. Congresso Brasileiro de Ensino Superior a Distância, 10, Belém, 2013. **Anais...** Belém, ESUD, 2013.

SANDER, B. A produção do conhecimento em políticas e gestão da educação. **Linhas Críticas**, Brasília, v. 11, n. 20, p. 41-54, jan./jun. 2005.

SAMPAIO, H. **O ensino superior no Brasil: o setor privado**. São Paulo: Hucitec; FAPESP, 2000.

SANGRÀ, A.; VLACHOPOULOS, D.; CABRERA, N. Building an inclusive definition of e-learning: an approach to the conceptual framework. **The International Review of Research in Open and Distance Learning**, Athabasca, Canadá, v. 13, n. 2, p. 145-159, 2012.

SANTOS, C. A. Educação superior a distância no Brasil: democratização da oferta ou expansão do mercado. **RBPAAE**, v. 34, n. 1, p. 167-188, jan./abr. 2018.

SAVIANI, D. **Política e educação no Brasil**. Campinas: Autores Associados, 1999.

SAVIANI, D. **Sistema de educação: subsídios para a Conferência Nacional de Educação**. Brasília, Conae, 2010.

SAVIANI, D. Gestão Federativa da Educação; desenho institucional do regime de colaboração no Brasil. *In*: CUNHA, Célio da; SOUSA, José Vieira de; SILVA, Maria Abádia da (Orgs.). **193 Políticas públicas de educação na América Latina: lições aprendidas e desafios**. Campinas, SP: Autores Associados, 2011.

SEGENREICH, S. C. D. Regulação/avaliação da educação superior a distância: multiplicidade de atores institucionais, labirinto de atos oficiais e avaliação regulatória. **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação** - Periódico científico editado pela ANPAE, [s. l.], v. 34, n. 1, p. 99 -119, abr. 2018. ISSN 2447-4193. Disponível em: <https://seer.ufrgs.br/rbpae/article/view/82466/>. Acesso em: 15 set. 2019. <https://doi.org/10.21573/vol1n12018.82466>.

SGUISSARDI, V. Educação superior no brasil - democratização ou massificação mercantil? **Educ. Soc.**, Campinas, v. 36, n. 133, p. 867-889, out./dez. 2015.

SGUISSARDI, V. **Estudo diagnóstico da política de expansão da (e acesso à) educação superior no Brasil - 2002-2012**. Brasília: Edital 051/2014 SESU; Projeto de Organismo Internacional - OEI; Projeto OEI/BRA/10/002, 2014.

SGUISSARDI, V. Future-se - um projeto neoliberal de heteronomia das federais e um passo a mais rumo a sua privado-mercantilização. *In*: GIOLO, J.; LEHER R.; SGUISSARDI, V. **Future-se: ataque à autonomia das instituições federais de educação superior e sua sujeição ao mercado**. São Carlos, SP: Diagrama, 2020.

SILVA, A. R. L. *et al.* Modelos utilizados pela educação a distância: uma síntese centrada nas instituições de ensino superior brasileiras. **Revista Gestão Universitária na América Latina**, v. 4, n. 3, p. 153-169, set./dez. 2011.

SILVEIRA, L. H. S. D. *et al.* Desafios na gestão da EaD: proposta de estruturação de polos modelos como unidades gestoras. **Revista Eletrônica Gestão & Saúde**, edição especial, dez. 2012.

SOUSA, J. V. Restrição do público e estímulo à iniciativa privada: tendência histórica no ensino superior brasileiro. *In*: SILVA, M. A.; SILVA, R. A. (Orgs.). **A ideia de universidade: rumos e desafios**. Brasília: Líber Livro, 2006. p. 139-178.

SOUSA, J. V. História da educação superior. *In*: MOROSINI, M. (Org.). **Enciclopédia Brasileira de Educação Superior – EBES**. Porto Alegre: EDIPUCRS, 2021. v. 2.

SOUSA, L. S. L. **Constituição e desenvolvimento da educação superior a distância no Brasil**: as contribuições do Conselho Federal de Educação (1962 - 1994) e do Conselho Nacional de Educação (1995-2014). Dissertação (Mestrado em Educação, Linguagem e Tecnologias) - Universidade Estadual de Goiás, UEG, 2016.

SPANHOL, F. J. Aspectos do gerenciamento de projetos em EaD. *In*: LITTO, F. M.; FORMIGA, M. M. M. (Orgs.). **Educação a distância: o estado da arte**. São Paulo: Pearson Educação do Brasil, 2009.

TAVARES, V. L.; GONÇALVES, A. L. Gestão da EaD no Brasil: desafio ou oportunidade? Simpósio Internacional de Educação a Distância, São Carlos, 2012. **Anais...** São Carlos, SIED, 2012.

TRINDADE, H. Saber e poder: os dilemas da universidade brasileira. **Estudos Avançados**, São Paulo, v. 14, n. 40, p. 122-133, 2000a.

TOSCHI, M. S. A educação a distância no Brasil - caracterização, regulação, comercialização mundial e perspectiva de formação e de inclusão digital. *In*: DOURADO, L. F. (Org.). **Subsídios para a discussão sobre as políticas de gestão da Universidade/Educação Superior**. Brasília: Inep, 2004.

VOSGERAU, D. S. A. R.; ROMANOWSKI, J. P. Estudos de revisão: implicações conceituais e metodológicas. **Rev. Diálogo Educ.**, Curitiba, v. 14, n. 41, p. 165-189, jan./abr. 2014.