

arquivos analíticos de  
políticas educativas

Revista acadêmica, avaliada por pares,  
independente, de acesso aberto, e multilíngüe



**aape** || **epaa**

Arizona State University

Volume 30 Número 32

15 de março 2022

ISSN 1068-2341

## **As Políticas Públicas Estatais e o Campo da Educação a Distância: Disputas e Perspectivas em Torno da Qualidade**

*João Ferreira de Oliveira*  
Universidade Federal de Goiás  
Brasil



*Daniela da Costa Britto Pereira Lima*  
Universidade Federal de Goiás  
Brasil

**Citação:** Oliveira, J. F., & Lima, D. C. B. P. (2022). As políticas públicas estatais e o campo da educação a distância: Disputas e perspectivas em torno da qualidade. *Arquivos Analíticos de Políticas Educativas*, 30(32). <https://doi.org/10.14507/epaa.30.6572> Este artigo faz parte do dossiê especial, *Educação Superior na América Latina em Tempos de Crise*, editada por Suzana dos Santos Gomes, Savana Diniz Gomes Melo e Felipe Andres Zurita Garrido.

**Resumo:** Este texto analisa a relação entre as políticas públicas estatais e a formação do campo da educação a distância (EaD) no Brasil, destacando as disputas e perspectivas em torno de sua conceitualização e qualidade. Tem por base pesquisa bibliográfica e documental, bem como o exame de indicadores significativos da EaD. Examina a base legal que vem sendo produzida para a regulamentação da modalidade e defende a regulação e a expansão da educação superior de qualidade acadêmica e social, que inclua uma EaD pública, gratuita e inclusiva, baseada nos mesmos parâmetros. Conclui que, além da formação e consolidação desse novo campo, que possui habitus, agentes e disputas específicos, atualmente há embates em torno de sua flexibilização, (des)regulação, autorregulação competitiva, conceituação e qualidade acadêmica e social, que têm favorecido o setor privado mercantil.

**Palavras-chave:** políticas públicas; educação superior; educação a distância

**State public policies and the field of distance education: Disputes and perspectives around quality**

**Abstract:** This text analyzes the relationship between state public policies and the formation of the distance education (DE) field in Brazil, highlighting the disputes and perspectives around its conceptualization and quality. Based on bibliographic and documentary research, as well as the examination of significant distance education indicators, this article examines the legal basis for the regulation of this modality and defends the regulation and expansion of academic and social quality within higher education, which includes a public, free, and inclusive DE, based on the same parameters. The authors conclude that, in addition to the formation and consolidation of this new field, which has specific habitus, agents, and disputes, there are currently clashes around its flexibility, (de)regulation, competitive self-regulation, conceptualization and academic and social quality, which have favored the mercantile private sector.

**Keywords:** public policy; higher education; distance education

**Políticas públicas estatales y campo de la educación a distancia: Disputas y perspectivas en torno a la calidad**

**Resumen:** Este texto analiza la relación entre las políticas públicas estatales y la formación del campo de la educación a distancia (DE) en Brasil, destacando las disputas y perspectivas en torno a su conceptualización y calidad. Se basa en investigaciones bibliográficas y documentales, así como en el examen de indicadores significativos de educación a distancia. Examina la base legal que se ha producido para la regulación del deporte y defiende la regulación y expansión de la educación superior de calidad académica y social, que incluya una DE pública, gratuita e inclusiva, basada en los mismos parámetros. Concluye que, además de la formación y consolidación de este nuevo campo, que cuenta con habitus, agentes y disputas específicas, actualmente existen choques en torno a su flexibilidad, (des) regulación, autorregulación competitiva, conceptualización y calidad académica y social, que han favorecido al sector mercantil privado.

**Palabras-clave:** políticas públicas; educación universitaria; educación a distancia

**As Políticas Públicas Estatais e o Campo da Educação a Distância: Disputas e Perspectivas em Torno da Qualidade**

No contexto atual, a educação a distância (EaD) se consolidou como um subcampo do campo da educação superior. E, mais recentemente, se espraiou para o campo educacional como um todo, em decorrência exatamente do contexto econômico, político, social e educacional nacional e internacional, intensificado e agravado pela pandemia da COVID-19 em todo o mundo. Esse subcampo também está interconectado com as Tecnologias Digitais da Informação e Comunicação (TDIC).

O surgimento e consolidação do subcampo da EaD no Brasil foi possível, por um lado, graças à consolidação das TDIC, ocorrida com o surgimento e a difusão da internet, e com a unificação do campo econômico mundial, mediante a globalização do capital e de seu receituário neoliberal. Por outro lado, foi uma contribuição do próprio processo de modernização do país e da implementação de políticas, programas e ações para a área de tecnologias educacionais e de EaD, pelo menos até os anos 1990, quando os empresários da área de ensino passaram a investir mais em tecnologias educacionais, focando inicialmente na expansão da educação básica e da educação profissional. A partir dos anos 2000, quando empresas da educação superior começaram a operar

nas bolsas de valores no Brasil e surgiram os conglomerados na educação superior, a EaD entrou em um processo acelerado de crescimento. Em 2019, as vagas ofertadas em EaD atingiram quase o dobro das presenciais, como mostram os dados do Censo da Educação Superior (Brasil, 2020a).

Atualmente a EaD e as TDIC têm sido motivo de fortes disputas entre agentes públicos e privados que atuam na área, e que se mobilizam com vistas à regulação e regulamentação da modalidade, bem como sobre os temas pesquisados. Assiste-se também à consolidação de grupos de pesquisa com uma produção sistemática de conhecimentos e que ocupam espaços diversos. Observam-se, ainda, o surgimento de revistas especializadas; a multiplicação das entidades que atuam no setor; os embates entre o público e o privado; as estratégias de dominação e de subversão no subcampo da EaD; as disputas classificatórias, inclusive, para definir o que é qualidade e implementá-la no âmbito da EaD; as discussões para definir como e o que avaliar em EaD; os embates em torno da destinação dos recursos públicos, dentre outros. São várias, portanto, as lutas e batalhas classificatórias em torno da EaD, que incluem agendas e produções acadêmicas (livros, artigos, dossiês); linhas de financiamento de projetos; tomadas de posição dos pesquisadores sobre objetos considerados mais legítimos; e disputas por posições de reconhecimento, distinção e prestígio.

Há, enfim, uma dualidade e uma tensão permanente na estruturação do campo da EaD. As oposições vão aparecendo, a exemplo do embate público-privado, da regulação estatal ou da autorregulação via mercado e da expansão com qualidade pedagógica ou com parâmetros flexíveis para atender ao mercado. Todavia, apesar das disputas, a tendência é atender ao que é dominante, e, neste momento, o que tem prevalecido é a forte intersecção do campo econômico com o do poder, com os empresários do ensino tomando em suas mãos a definição dos rumos desse novo campo.

No Brasil têm sido implementadas de forma intensificada, especialmente a partir do *impeachment* da presidenta Dilma Rousseff em 2016, reformas econômicas consideradas ultraneoliberais, que promovem a sociedade de livre mercado, diminuem a atuação do Estado na promoção do bem-estar social, retiram direitos sociais, precarizam e intensificam o trabalho, e terceirizam serviços, dentre outras (Oliveira & Amaral, 2020). Na agenda ultraneoliberal e conservadora em curso no Brasil, não se vislumbra o lugar para as universidades federais em qualquer projeto de desenvolvimento econômico e social, pois parece não haver interesse em expandir a educação superior pública, sobretudo a presencial. No outro lado do espectro político, prevalece a defesa da expansão das instituições privadas, por meio de um sistema de educação superior cada vez mais “autorregulado”.

Assim, este estudo tem como objetivo analisar o desenvolvimento da EaD no Brasil e relacioná-lo com as políticas públicas implementadas para a regulação da modalidade, observando as disputas e perspectivas em torno de sua possível qualidade. Para isso, foi realizada uma pesquisa bibliográfica e documental que considera o período que se inicia com sua regulamentação em 1996, com a Lei n.º 9.394, que instituiu as diretrizes e bases da educação nacional (LDB), quando a EaD é definida como modalidade de ensino (Art. 80), até chegar à atualidade, com a análise dos embates e das perspectivas da modalidade sobre sua qualidade. Para isso, com relação aos dados, foram realizadas consultas no Censo da Educação Superior (Brasil, 2020a) e nos dados disponibilizados pelo Conselho de Reitores das Universidades Brasileiras (Crub, 2020).

## **Regulamentação da EaD no Brasil: Inflexões do Processo**

Apesar de a primeira regulamentação da EaD ter ocorrido na segunda metade dos anos 1990, constata-se seu acelerado crescimento e expansão, principalmente na educação superior, em geral, e na formação de professores, em particular. Para regular e incentivar esse crescimento, o

Ministério da Educação (MEC), juntamente com a Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes), vem desenvolvendo uma série de ações, programas e regulamentações com a finalidade de promover a sua institucionalização.

Com relação ao arcabouço legal da EaD e suas políticas públicas, Lima e Assis (2018) destacam que a modalidade tem sido utilizada como estratégia para a expansão da educação superior, principalmente pela esfera privada, e que nos dois últimos anos tem havido um (des) caminho que teve início no Governo Michel Temer (2016-2018) e cuja continuidade se manteve no Governo Jair Messias Bolsonaro (2019-atual). Sob esses dois governos, foram promovidas mudanças em quase todas as regulamentações da EaD, o que demonstra, conforme Lima e Alonso (2021), a tendência neoliberal de usá-la para a ampliação do mercado educacional, tornando a oferta mais flexível, e não como forma de acesso e inclusão democrática e com qualidade socialmente referenciada de grupos historicamente excluídos.

De maneira resumida e com base em Dourado e Oliveira (2009) e Silva (2009), pode-se dizer que a EaD tem sido um campo de disputas de duas perspectivas opostas: a que se pauta na qualidade crítico-social referenciada, que se fundamenta em práticas democráticas e possui como premissa básica o diálogo e o trabalho colaborativo, com espírito público e com pertinência social, e a que se orienta pela qualidade economicista, que possui compromisso com o lucro, utilizando medidas e níveis mensuráveis e comparativos, aferidos por índices, o que provoca o ranqueamento das instituições.

Nesse contexto, observam-se no Quadro 1 a seguir as regulamentações que regem a EaD e as alterações introduzidas a partir de 2016 naquelas que tratam do acompanhamento e da oferta da modalidade.

### Quadro 1

*Regulamentação Atual da EaD no Brasil, com Destaque para o Período de 2016 a 2019*

<b>Atual Regulamentação da EaD no Brasil</b>	<b>Governo e/ou Regulamentação Anterior</b>
Lei de Diretrizes e Bases da Educação n.º 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que trata a EaD como modalidade de Ensino	Em vigor - Governo Fernando Henrique Cardoso (FHC) Anterior/ Revogou: Lei n.º 4024, de 20 de dezembro de 1961
Resolução CNE/CES n.º 1, de 11 de março de 2016, que estabelece diretrizes e normas nacionais para a oferta de programas e cursos de educação superior na modalidade a distância	Em vigor - Governo Dilma Vana Rousseff Primeira vez estabelecida
Portaria MEC n.º 2.117, de 6 de dezembro de 2019, que estabelece as normas para o uso de até 40% da modalidade de educação a distância nas disciplinas dos cursos de graduação presenciais regularmente autorizados	Em vigor – Governo Bolsonaro Anterior/Revogado: Portaria n.º 1.428, de 28 de dezembro de 2018 (Governo Temer)
Decreto n.º 9.057, de 25 de maio de 2017, que regulamenta o Art. 80 da LDB n.º 9.394/1996	Governo Temer Anterior/Revogado: Decreto n.º 5.622, de 19 de dezembro de 2005 (Governo Lula)

<b>Atual Regulamentação da EaD no Brasil</b>	<b>Governo e/ou Regulamentação Anterior</b>
Portaria MEC n.º 11, de 20 de junho de 2017, que estabelece as normas para o credenciamento de instituições e a oferta de cursos superiores a distância	Governo Temer Anterior/ Revogada: Portaria n.º 2, de 10 de janeiro de 2007 (Governo Lula)
Resolução CNE/CES n.º 7, de 11 de dezembro de 2017, a qual estabelece normas para o funcionamento de cursos de pós-graduação <i>stricto sensu</i>	Governo Temer Anterior/Revogado: Resolução CNE/CES n.º 1, de 3 de abril de 2001 (Governo FHC)
Portaria Capes n.º 76, de 3 de abril de 2019, designa membros para comporem o Fórum Nacional de Coordenadores do Sistema UAB (ForUAB)	Governo Bolsonaro Anterior/Revogado: Portaria n.º 34, de 15 de fevereiro de 2018 (Governo Temer)

Fonte: Atualizado pelos autores, com base em Lima (2018).

Com relação aos programas e ações, o MEC e a Capes, desde a publicação da LDB (Lei n.º 9.394/1996), vêm formulando e implementando uma diversidade deles, dentre os quais destacam-se os que compõem o Quadro 2 a seguir.

## Quadro 2

*Ações, Programas e Projetos de EaD no Brasil a partir de 1996*

<b>Período</b>	<b>Ações/Programas/Projetos</b>
1996	Criação da Secretaria de Educação a Distância (SEED/MEC)
1997	Canal Futura
	Programa Nacional de Informática na Educação (Proinfo)
1998	Universidade Virtual do Centro-Oeste (Univir-CO)
1999	Universidade Virtual Pública do Brasil (UniRede)
	Proformação (SEED/MEC)
2000	Projeto Veredas, criado pela Secretaria de Estado da Educação de Minas Gerais Consórcio Cederj – Rio de Janeiro
2000/2004	TV na Escola e os Desafios de Hoje
2001	Programa Gestão da Aprendizagem Escolar (Gestar I)
2003	Programa de Capacitação a Distância para Gestores Escolares (Progestão)
2004	Programa Gestão da Aprendizagem Escolar (Gestar II)
2004	Pró-Licenciatura
2005	Programa de Formação Continuada - Mídias na Educação
	Pró-Letramento
	Programa de Formação Inicial para Professores em Exercício na Educação Infantil (Proinfantil)
	Programa Nacional Escola de Gestores da Educação Básica (Escola de Gestores)
2006	Sistema Universidade Aberta do Brasil

Período	Ações/Programas/Projetos
2007	Programa Nacional de Formação Continuada em Tecnologia Educacional (ProInfo Integrado)
	Portal do Software Público Brasileiro (SBP) - E-Proinfo
2008	Associação Brasileira dos Estudantes de Educação a Distância (ABE-EAD), entidade nacional que representa os estudantes de cursos na modalidade EaD no Brasil
2009	Plano Nacional de Formação dos Professores da Educação Básica (Parfor)
	Programa de Formação Continuada de Professores em Educação Especial
	Fundação da Associação Nacional dos Tutores da Educação a Distância
2010	Chamada 01 – Programa de Mestrado Profissional em Matemática (ProfMat)/UAB – Semipresencial
2011	Sistema Rede e-Tec Brasil
2013	Edital 01 - Programa de Mestrado Profissional em Letras (ProfLetras)/UAB – Semipresencial
2014	Edital 01 - Programa de Mestrado Profissional em Artes (ProfArtes)/UAB - Semipresencial
2017	Edital 01 - Programa de Mestrado Profissional em Química (ProfQui)/UAB – Semipresencial
	Edital 01 - Programa de Mestrado Profissional em Biologia (ProfBio)/UAB - Semipresencial
2018	Edital 01 - Programa de Mestrado Profissional em Sociologia (ProfSocio)/UAB - Semipresencial
	Edital 01 - Programa de Mestrado Profissional em Educação Física (ProEF)/UAB – Semipresencial

Fonte: Lima (2018, p. 26).

Apesar de a data de início desta análise ser a da criação da Secretaria de Educação a Distância (SEED) em 1996 pelo MEC, ressalte-se que a pasta foi extinta em 2011, o que fez com que os seus programas e ações fossem diluídos e distribuídos de forma fragmentada entre as demais. Em consequência, houve, conforme Lima (2013) uma desarticulação das ações, o que provocou, de acordo com Medeiros (2012), um hiato que se configura como um equívoco na tomada de decisão.

Lima (2013) pontua que a SEED/MEC promoveu reformas importantes no campo da formação de professores da educação básica, além de ter desenvolvido políticas para a implementação de tecnologias nas escolas públicas e programas de formação de professores para utilizá-las, tais como o ProInfo e o ProInfo Integrado, a TV na Escola e os Desafios de Hoje, e o Programa de Formação Continuada “Mídias na Educação”. No campo da EaD, a modalidade foi desenvolvida inicialmente mediante a formação de consórcios entre as universidades para a oferta de cursos superiores a distância, e posteriormente mediante a realização de cursos de formação inicial de professores, por exemplo, o Proformação e o Pró-Licenciatura, e outros de formação continuada, tais como o Progestão, o Mídias na Educação, o Escola de Gestores, dentre outros.

Na continuidade dessa trajetória, foram criados o sistema Universidade Aberta do Brasil (UAB) (Decreto n.º 5.800, de 8 de junho de 2006), para a oferta de cursos e programas, e o Sistema Escola Técnica Aberta do Brasil (Decreto n.º 6.301, de 12 de dezembro de 2007), para a oferta de cursos profissionalizantes e tecnológicos na modalidade a distância. Este, posteriormente, foi

transformado em Sistema Rede E-Tec Brasil (Decreto n.º 7.589, de 26 de outubro de 2011) (Brasil, 2006, 2007, 2011). A UAB passou a ser operacionalizada pela Capes em 2009 (Portaria n.º 318) e até hoje possui editais de chamada para sua oferta, apesar de apresentar lacuna entre 2014 e 2018. Isso prejudicou fortemente as instituições públicas, que em sua maioria ofertam cursos de graduação a distância apenas pela UAB e que dependem de fomento externo.

Também em 2009, a UAB incorporou a estrutura física dos polos de apoio ao momento presencial do Pró-Licenciatura. Esse programa não teve seu fim decretado, pois, conforme Carvalho e Pimenta (2010), houve apenas a migração de seus cursos para a UAB, conforme comunicado da Diretoria de EaD da Capes. Em 2010 destaca-se o investimento do sistema UAB no Programa de Mestrados Profissionais para Professores da Educação Básica (Proeb), ocasião em que cursos desse nível passam a ser ofertados em rede, na modalidade presencial ou semipresencial. Essa foi a demonstração inicial de uma nova tendência de investimento da UAB que viria a se firmar entre 2010 e 2018, em detrimento da formação inicial.

O último edital da UAB disponível na página da Capes é o n.º 05/2018, cujo cronograma de implementação dos cursos sofreu modificação, de tal modo que aqueles que seriam ofertados entre julho de 2018 e 31 de dezembro de 2019 passaram para julho de 2018 a 31 de dezembro de 2023. Tal ampliação representou outra parada abrupta do financiamento público para a oferta dos cursos a distância pelas instituições públicas.

Observa-se que até 2016, ano do *impeachment* da Presidenta Dilma, o foco das políticas e suas regulamentações estava no desenvolvimento da modalidade com qualidade social, culminando com a implementação da Resolução do Conselho Nacional de Educação (CNE) n.º 1/2016, que trata exclusivamente das diretrizes para a oferta de cursos superiores na modalidade (Brasil, 2016). Porém, o que pode ser visto é uma quase completa modificação da regulamentação prevista desde os governos Lula (2003-2010) e Dilma (2011-2016), com exceção dessa resolução. A partir de 2016, a oferta de cursos superiores em EaD foi flexibilizada, principalmente com a modificação promovida pelo Governo Temer, que alterou de 20% para 40% o percentual de uso de disciplinas a distância em cursos presenciais, o que foi mantido e mais flexionado ainda pelo Governo Bolsonaro.

Como pôde ser visualizado, além das mudanças na regulamentação (praticamente todas elas alteradas no Governo Michel Temer e mantidas no Governo Jair Bolsonaro), da extinção da SEED/MEC e da diminuição do financiamento, a EaD tem enfrentado diversos obstáculos para ser ofertada, desenvolvida e institucionalizada, principalmente nas Instituições Federais de Educação Superior (IFES). Os dados coletados e que serão discutidos a seguir irão demonstrar justamente isso, corroborando a defesa assumida neste estudo, ou seja, pela regulação e expansão da educação superior de qualidade acadêmica e social, e que inclua uma EaD pública, gratuita e inclusiva, baseada nesses mesmos parâmetros.

## **Disputas e Perspectivas do Campo da EaD em Torno da Qualidade**

No contexto atual, faz-se necessário questionar: que EaD se deve defender? O parâmetro de qualidade é acadêmico e social, a ponto de rechaçar uma EaD que sirva apenas para remediar o acesso à educação superior? Defende-se uma qualidade definida por parâmetros acadêmicos, com a mediação efetiva do Estado, ou uma entregue à autorregulação do mercado? Que expansão está em curso? Que cenário esperar para as universidades públicas e os institutos federais sobre a oferta de EaD?

O tema deste estudo sugere que há relações entre “qualidade da EaD e políticas públicas estatais”. E entende-se que são muitas essas relações, especialmente no Brasil, país em que a modalidade é, sobretudo, um empreendimento estatal, como demonstra a sua história. A perspectiva

de modernização do país, de macroplanejamento econômico e social e de financiamento estatal de setores estratégicos – inclusive com a criação de grandes empresas, a exemplo da Petrobrás, da Embratel, da Embraer e da Embrapa, a partir dos anos 1930 – esteve na base dos primeiros esforços para levar a educação a todas as regiões do país, o que resultou em muitas ações e programas de entrega de equipamentos e de formação de professores no âmbito da educação.

Mas ao longo dos anos, a mudança de orientação política ocorrida entre os governos Lula (2003-2010) e Dilma (2011-2016) e os de Temer (2016-2018) e Bolsonaro (2019- atual) tem acarretado certa inflexão de foco e investimento, conforme demonstram os dados acerca das matrículas (crescimento e ênfase de matrículas na EaD no segmento privado) mostrados na Tabela 1 a seguir.

**Tabela 1**

*Matrículas em Cursos de Graduação entre 2009 e 2018*

Ano	Presencial						EaD					
	Privada			Pública			Privada			Pública		
	Interior	Capital	% Interior	Interior	Capital	% Interior	Interior	Capital	% Interior	Interior	Capital	% Interior
2009	1.917.863	1.846.865	50,9%	765.017	586.151	56,6%	482.679	181.521	72,7%	140.680	31.714	81,6%
2010	2.023.915	1.963.509	50,8%	834.317	627.379	57,1%	533.285	215.292	71,2%	132.230	49.088	72,9%
2011	2.093.005	2.058.366	50,4%	940.168	655.223	58,9%	572.936	242.067	70,3%	149.907	28.017	84,3%
2012	2.101.468	2.106.618	49,9%	1.044.084	671.668	60,9%	658.957	273.269	70,7%	122.703	58.921	67,6%
2013	2.183.550	2.190.881	49,9%	1.080.150	697.824	60,8%	708.017	291.002	70,9%	118.980	35.573	77,0%
2014	2.349.343	2.315.199	50,4%	1.123.070	698.559	61,7%	833.786	368.683	69,3%	116.521	22.852	83,6%
2015	2.451.536	2.358.257	51,0%	1.115.953	707.799	61,2%	867.340	398.019	68,5%	106.838	21.555	83,2%
2016	2.371.923	2.314.883	50,6%	1.140.408	727.069	61,1%	937.793	434.024	68,4%	101.254	21.347	82,6%
2017	2.360.281	2.289.616	50,8%	1.148.546	731.238	61,1%	1.089.638	501.447	68,5%	138.015	27.557	83,4%
2018	2.277.618	2.212.072	50,7%	1.169.998	734.556	61,4%	1.304.846	577.504	69,3%	151.040	21.887	87,3%

Fonte: Azevedo e Caseiro (2021, p. 266).

A história do campo da EaD no Brasil evidencia, portanto, forte presença do Estado em seu processo de estruturação, acompanhando a modernização e os avanços tecnológicos do rádio, da TV, da internet. O Estado foi planejando, organizando, criando órgãos e setores específicos, financiando e implementando programas e ações, e buscando inserir as tecnologias no contexto educacional, assim como na própria gestão pública. A partir dos anos 1990, esse processo se intensificou, especialmente com a difusão da internet, a criação de mais comissões de trabalho, planos, programas, redes, cursos, aquisição de equipamentos, formação continuada etc. A regulamentação, desde a LDB (Lei n.º 9.394/1996), vai se ampliando em todos os níveis e modalidades de educação, apesar de haver idas e vindas nesse processo, dados os embates de concepções, as descontinuidades políticas, a falta de recursos, as parcerias pouco efetivas etc.

Ao dizer que a EaD se tornou um subcampo do campo da educação superior ou mesmo um campo próprio, está se afirmando que ela conquistou uma autonomia relativa no seu processo de



constituição e vem ganhando espaço singular como área de estudo e como espaço de práticas pedagógicas e de gestão. Ela se tornou um espaço específico de práticas e de construção de capital científico, contemplando diferentes agentes. Consta-se, portanto, a existência de um campo com seus agentes individuais e institucionais interessados, com seus especialistas, com suas lutas e com suas estratégias para melhorar suas posições e sua dominação ou subversão do campo (Bourdieu, 1989, 2007).

Para entender esse campo da EaD, não se pode esquecer que ainda está em andamento, com continuidades e rupturas, a reforma da educação superior iniciada em 1995, e que buscou, entre outras coisas, expandir esse nível de ensino por meio de uma maior diversificação, flexibilização e diferenciação das instituições, dos cursos, do processo seletivo etc. Foi nesse contexto que surgiram os centros universitários, os cursos sequenciais e tecnológicos, o Exame Nacional de Ensino Médio (Enem), os mestrados profissionais (Portaria Capes n.º 47/1995), dentre outros. Buscou-se dissociar as instituições de ensino das instituições de pesquisa. A ideia de universidade e do princípio da indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão foi deixando de ser referência para a expansão do sistema de educação superior. De igual modo, a educação a distância tornou-se uma estratégia de expansão e diversificação da educação superior, especialmente a partir do Governo Fernando Henrique Cardoso – FHC (1995-2002; Oliveira, 2000).

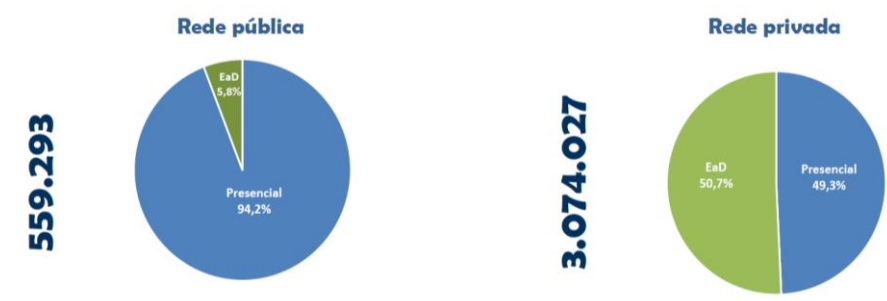
Foi também em decorrência da reforma da educação superior de 1995 que se instituiu um sistema de avaliação com novas formas de controle e regulação e com foco no desempenho dos estudantes, aferido por meio do Exame Nacional de Cursos (ENC - Provão). O Provão foi substituído em 2004 pelo Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (Sinaes), que também sofreu modificações substantivas em 2008 com a adoção de dois índices: um voltado para as instituições e o outro, para os cursos o Conceito Preliminar de Curso (CPC) e o Índice Geral de Cursos Avaliados da Instituição (IGC). O debate sobre o papel do Estado na regulação e na regulamentação, supervisão e controle da expansão e qualidade da educação superior sempre esteve no centro dessas alterações, o que inclui as normas para autorização e credenciamento de instituições e autorização e reconhecimento de cursos, especialmente no âmbito da EaD.

Em 1996, no Governo FHC, foi criada no MEC a Secretaria de Educação a Distância – SEED, extinta em 2011 no Governo Dilma Rousseff (2011-2016), conforme visto anteriormente. As funções de regulação da SEED/MEC foram repassadas à recém-criada Secretaria de Regulação da Educação Superior (Seres), e as ações políticas, à Capes, que assumiu grande parte da responsabilidade pela formação de professores da educação básica. Com o tempo, essas mudanças favoreceram, por um lado, a expansão das IES privadas, via maior flexibilização da regulamentação e, por outro, criaram obstáculos à construção de programas e parcerias mais efetivas com as universidades federais para a consolidação e expansão da EaD nessas instituições.

Os dados atuais mostram o forte predomínio do setor privado na oferta de educação superior via EaD, como resultado das políticas e ações implementadas desde a publicação da LDB/1996. Em 2019, o número de ingressantes na rede pública presencial foi de 94,2% e na EaD, somente 5,8%, enquanto na rede privada foi de 49,3% no ensino presencial e de 50,7% na EaD, conforme dados da Figura 1.

**Figura 1**

Número de Ingressantes por Rede e Modalidade de Ensino - 2019

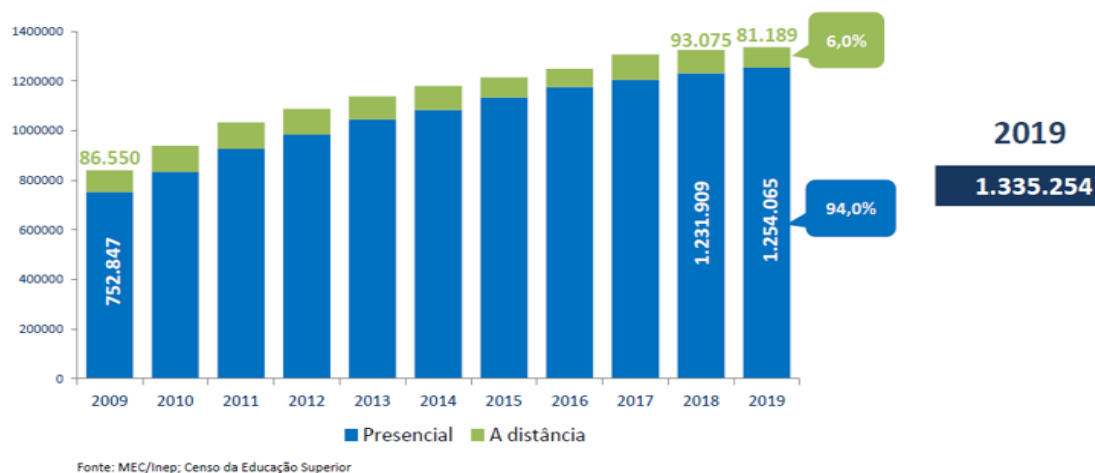


Fonte: Brasil (2020a, p. 33).

A Capes intensificou as políticas de financiamento da EaD via editais, o que contribuiu para alguma oferta pública, mas não levou a uma consolidação da modalidade nas universidades públicas, com cursos permanentes e professores efetivamente vinculados a eles. Apenas 6% das matrículas na rede federal estão na modalidade a distância. Têm-se nas universidades e institutos federais poucos cursos e poucos professores atuando na área, mesmo com as vagas destinadas para a contratação de docentes via, por exemplo, do Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais, implantado entre 2008 e 2012, e de outros programas levados à efeito para esse fim. A evolução das matrículas na rede federal pode ser conferida na Figura 2 a seguir.

**Figura 2**

Evolução do Número de Matrículas na Rede Federal, por Modalidade de Ensino (2009-2019)



Fonte: Brasil (2020a, p. 22).

O setor privado sempre se interessou em diminuir a atuação do Estado na regulação/regulamentação da educação, de modo que as IES pudessem seguir seus próprios interesses econômicos, em termos de investimento, e os sinais e as demandas de mercado. O Enade de 2019 mostra que 82% das notas máximas são de universidades públicas (Figura 3).

**Figura 3***Notas Máximas no Enade de 2019**Fonte:* UFG ([n.d.]).

Além disso, em 2019 constatou-se que as 20 maiores instituições de educação superior (IES) em número de matrículas em cursos de graduação a distância no Brasil eram privadas. Os dez maiores cursos de graduação na EaD também estavam em instituições privadas: Pedagogia, por exemplo, tinha 516.057 matrículas na rede particular, enquanto na rede federal havia apenas 12.335 alunos matriculados. Entre 2009 e 2019, o número de matrículas em cursos a distância aumentou 378,9%, conforme dados do Conselho de Reitores das Universidades Brasileiras (Crub, 2020). As 20 maiores IES em número de matrículas, bem como a prevalência das instituições privadas sobre as públicas podem ser conferidos nos quadros 3 e 4 a seguir.

**Quadro 3***Vinte Maiores IES, em Número de Matrículas, em Cursos de Graduação a Distância - 2019*

NOME DA INSTITUIÇÃO	CATEGORIA ADMINISTRATIVA	ORGANIZAÇÃO ACADÊMICA	TOTAL DE MATRÍCULAS	FREQÜÊNCIA %	FREQÜÊNCIA ACUMULADA %
UNIVERSIDADE PITÁGORAS UNOPAR	Privada	Universidade	363.584	14,8	14,8
CENTRO UNIVERSITÁRIO LEONARDO DA VINCI	Privada	Centro Universitário	281.712	11,5	26,3
UNIVERSIDADE PAULISTA	Privada	Universidade	234.103	9,6	35,9
CENTRO UNIVERSITÁRIO INTERNACIONAL	Privada	Centro Universitário	180.740	7,4	43,3
CENTRO UNIVERSITÁRIO DE MARINGÁ - UNICESUMAR	Privada	Centro Universitário	142.890	5,8	49,1
UNIVERSIDADE ANHANGUERA	Privada	Universidade	141.522	5,8	54,9
UNIVERSIDADE ESTÁCIO DE SÁ	Privada	Universidade	134.551	5,5	60,4
FACULDADE EDUCACIONAL DA LAPA	Privada	Faculdade	51.575	2,1	62,5
UNIVERSIDADE CRUZEIRO DO SUL	Privada	Universidade	51.287	2,1	64,6
CENTRO UNIVERSITÁRIO ESTÁCIO DE RIBEIRÃO PRETO	Privada	Centro Universitário	49.855	2,0	66,6
UNIVERSIDADE NOVE DE JULHO	Privada	Universidade	49.326	2,0	68,6
UNIVERSIDADE CIDADE DE SÃO PAULO	Privada	Universidade	43.946	1,8	70,4
UNIVERSIDADE DE FRANCA	Privada	Universidade	42.211	1,7	72,1
Fundação Universidade Virtual do Estado de São Paulo	Estadual	Universidade	28.192	1,2	73,3
CENTRO UNIVERSITÁRIO CLARETIANO	Privada	Centro Universitário	25.791	1,1	74,3
UNIVERSIDADE ANHEMBI MORUMBI	Privada	Universidade	25.572	1,0	75,4
CENTRO UNIVERSITÁRIO PLANALTO DO DISTRITO FEDERAL - UNIPLAN	Privada	Centro Universitário	24.157	1,0	76,4
CENTRO UNIVERSITÁRIO INTA	Privada	Centro Universitário	22.016	0,9	77,3
UNIVERSIDADE SANTO AMARO	Privada	Universidade	20.657	0,8	78,1
UNIVERSIDADE METROPOLITANA DE SANTOS	Privada	Universidade	19.533	0,8	78,9

*Fonte:* MEC/Inep, Censo da Educação Superior*Fonte:* Brasil (2020a, p. 35).

**Quadro 4**

Dez Cursos de Graduação mais Procurados por Modalidade (Presencial e EaD) e Rede de Ensino - 2018

Cursos Presenciais								
	Rede Federal				Rede Privada			
	Nome da Área do Curso - Cine Brasil	Número de Matrículas	Frequência %	Frequência acumulada %	Nome da Área do Curso - Cine Brasil	Número de Matrículas	Frequência %	Frequência acumulada %
	Administração	44.619	3,6	3,6	Direito	744.030	17,6	17,6
	Pedagogia	43.778	3,5	7,0	Administração	309.643	7,3	24,9
	Direito	41.922	3,3	10,4	Enfermagem	251.450	5,9	30,8
	Medicina	40.267	3,2	13,6	Psicologia	242.595	5,7	36,6
	Agronomia	37.784	3,0	16,6	Engenharia civil	204.069	4,8	41,4
	Engenharia civil	36.613	2,9	19,5	Pedagogia	171.289	4,0	45,5
	Biologia formação de professor	29.718	2,4	21,9	Contabilidade	162.835	3,8	49,3
	Sistemas de informação	28.553	2,3	24,2	Fisioterapia	155.696	3,7	53,0
	Matemática formação de professor	28.233	2,3	26,4	Medicina	125.712	3,0	56,0
	Engenharia mecânica	27.848	2,2	28,7	Arquitetura e urbanismo	124.085	2,9	58,9
Cursos a distância								
	Rede Federal				Rede Privada			
	Nome da Área do Curso - Cine Brasil	Número de Matrículas	Frequência %	Frequência acumulada %	Nome da Área do Curso - Cine Brasil	Número de Matrículas	Frequência %	Frequência acumulada %
	Pedagogia	12.335	15,2	15,2	Pedagogia	515.057	22,5	22,5
	Matemática formação de professor	9.566	11,8	27,0	Administração	251.495	11,0	33,4
	Administração pública	8.057	9,9	36,9	Contabilidade	151.110	6,6	40,0
	Administração	6.878	8,5	45,4	Gestão de pessoas	117.913	5,1	45,2
	Letras português formação de professor	6.570	8,1	53,5	Educação física	94.842	4,1	49,3
	Biologia formação de professor	3.968	4,9	58,4	Serviço social	86.391	3,8	53,1
	Geografia formação de professor	2.913	3,6	61,9	Educação física formação de professor	69.634	3,0	56,1
	Computação formação de professor	2.752	3,4	65,3	Gestão de negócios	62.547	2,7	58,8
	Física formação de professor	2.685	3,3	68,6	Sistemas de informação	60.510	2,6	61,5
	Sistemas de informação	2.519	3,1	71,7	Logística	54.803	2,4	63,9

Fonte: Brasil (2020a, p. 34).

O campo da educação superior, em geral, vive um processo de mercantilização, privatização e mercadorização acentuado. No contexto do campo econômico mundial, as tecnologias foram determinantes para a produção de mais-valia globalizada e para a financeirização da economia. Nesse processo, prevalecem os interesses dos acionistas, ao mesmo tempo que os estados vão renunciando a seus poderes. O fundo público passa a servir muito mais para remunerar o capital do que a força de trabalho, direta ou indiretamente, de modo a ampliar a esfera público-democrática mediante políticas públicas sociais que distribuam parte da riqueza produzida, melhorando a qualidade de vida e desmercantilizando as relações sociais.

Os conglomerados que atuam no setor educacional exigem cada vez mais um ordenamento jurídico flexível que diminua o controle do Estado sobre as instituições e cursos. Buscam, em geral, favorecer uma maior tecnificação do conhecimento, a retórica do empreendedorismo, a implementação de processos de reengenharia na gestão das instituições (que são compradas ou fundidas) e as relações de trabalho com docentes, o que resulta quase sempre em demissões, redução da carga horária de trabalho, contratação de tutores e professores temporários e, ainda, em intensificação dos processos de trabalho no magistério superior. O Censo da Educação Superior de 2019 revelou um gravíssimo problema na relação professor-aluno e nas matrículas em IES que atuam na EaD: a redução acentuada de professores. Em uma IES, o estudo estatístico registrou uma relação de 1.079 estudantes por professor na EaD (Brasil, 2020a).

Nessa direção, Rodrigo Galindo, presidente da Cognia Educação, maior oligopólio educacional no Brasil, que concentrava 877 mil matrículas (presenciais e em EaD) em 2016, anunciou que a empresa

irá se reestruturar após a pandemia da COVID-19 com o objetivo de gerar mais margem de lucro, caixa e atrair investidores. A alteração mais significativa da empresa será em sua divisão do ensino superior, a Kroton, com redução dos cursos de graduação presencial e sua substituição por cursos a distância. (*apud* Carvalho, 2020, [n.p.]

O presidente da Cogna Educação também pontuou: “A Kroton possui, hoje, 292 mil estudantes matriculados no ensino presencial e 552 mil no ensino a distância”, e anunciou que a empresa iria extinguir cursos presenciais, permanecendo apenas “aqueles de maior mensalidade, como medicina, direito, odontologia e medicina veterinária. Aqueles cursos que possuem baixa mensalidade passarão a ser digitais” (Galindo *apud* Carvalho, 2020, [n.p.]). A ideia era passar de 59 cursos presenciais para 15 depois da reestruturação.

Afirmou ainda:

Estamos mais restritivos com alunos que geram pouco caixa. Estamos fazendo redução do presencial e queremos fazer isso de forma ágil e intensa e focar no EaD e plataformas digitais, o que deve ajudar o crescimento da geração de caixa no médio e longo prazos. (Galindo *apud* Carvalho, 2020, [n.p.]

As mudanças em curso nas IES privadas e, sobretudo, nos oligopólios, além de possibilitar a ampliação dos lucros, evidencia que esse novo modelo de ensino é preferível porque ajuda a “determinar a forma pedagógica, a forma institucional, a relação de trabalho e os conteúdos formativos da formação de ampla parcela da juventude brasileira”, conforme afirmou ainda o presidente da Cogna, Rodrigo Galindo (*apud* Carvalho, 2020, [n.p.]).

Com a crise econômica e a escassez de recursos públicos, as IES privadas e, sobretudo, os conglomerados viram diminuir os recursos do Fundo de Financiamento Estudantil (Fies), assim como as possibilidades de criação de bolsas via Programa Universidade para Todos (ProUni). Mesmo assim, conforme o Censo da Educação Superior,

quase metade dos alunos matriculados na rede privada (45,6%) conta com algum tipo de financiamento ou bolsa. Desses, 20% correspondem ao Programa Universidade Para Todos (ProUni); 19%, ao Fundo de Financiamento ao Estudante do Ensino Superior (Fies); e 61%, a outros tipos de auxílio. (*apud* Crub, 2020)

Tudo indica, pelas mudanças em curso e pela disposição dos gestores dos conglomerados que atuam na educação superior, que haverá um crescimento ainda mais acelerado da EaD e mesmo uma hibridização do ensino presencial.

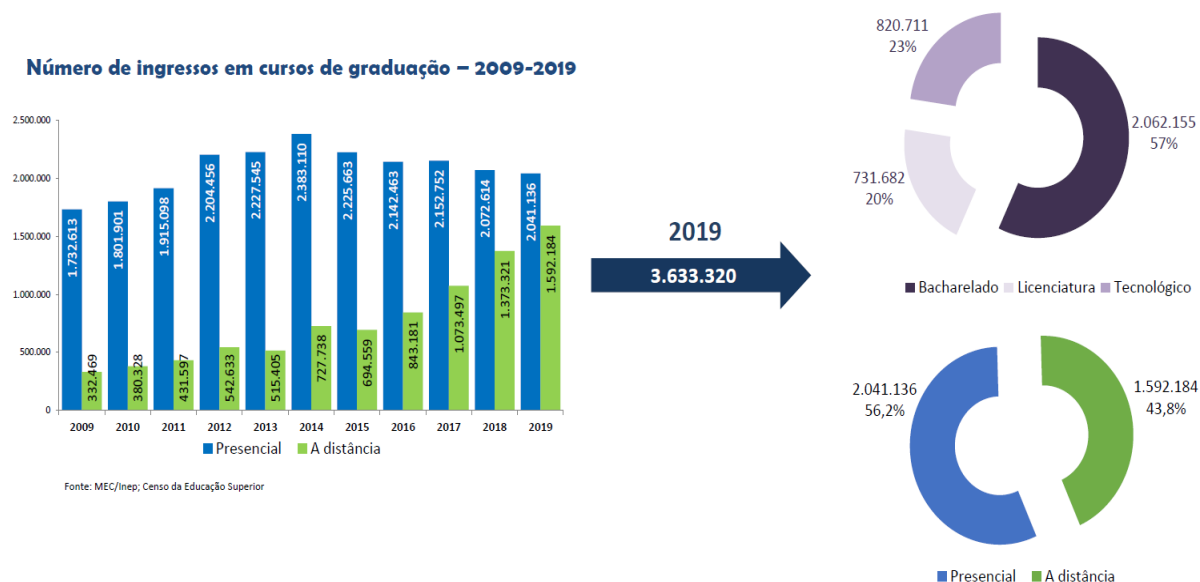
No Brasil, 75,8% das matrículas na graduação estão nas IES privadas, em detrimento de 24,2% na esfera pública, conforme dados do Censo da Educação Superior (Brasil, 2020a), mas, na pós-graduação, a situação é inversa, com mais de 80% das matrículas nas IES públicas. Com relação à avaliação dos cursos e programas, a pós-graduação está submetida ao modelo da Capes instituído nos anos 1970, enquanto a das instituições e dos cursos de graduação ficam a cargo do Sinaes. Esse cenário, todavia, tende a mudar com a flexibilização das normas e da (des)regulamentação mais recente, visando favorecer a expansão tanto na graduação como na pós-graduação via EaD, sobretudo via mestrados e doutorados profissionais.

Tanto na educação básica quanto na profissional e considerando o contexto de pandemia, a legislação que está sendo criada vem favorecendo o uso das TDIC no ensino remoto emergencial e o da EaD no presencial, o que, provavelmente, mudará o cenário da oferta de ensino presencial, a distância ou misto nos próximos anos. Essa é uma tendência que já está em curso, como mostra o

número de ingressos em cursos de graduação no período 2009-2019, presencial e a distância, conforme dados do gráfico da Figura 4 a seguir.

**Figura 4**

*Número de Ingressos em Cursos de Graduação 2009-2019*

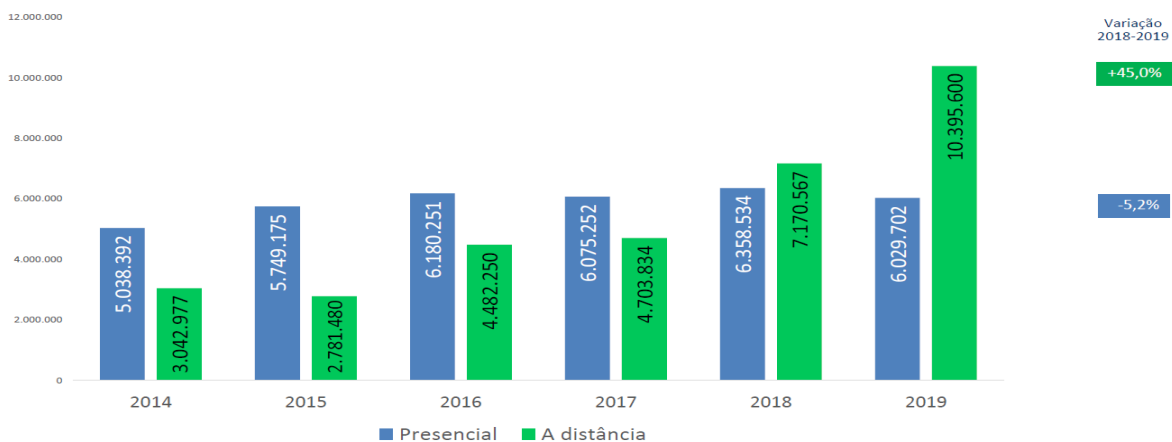


Fonte: Brasil (2020a, p. 16).

O cenário público versus privado na oferta da EaD decorre certamente de todos esses contextos e movimentos apresentados. O número de vagas na graduação na modalidade EaD já é maior que o da modalidade presencial desde 2018, o que confirma que houve um processo de flexibilização e desregulamentação para a abertura delas nos cursos e instituições. Além disso, enquanto as matrículas na modalidade EaD nas IES privadas crescem, na presencial elas decrescem desde 2017, conforme pode ser constatado nos gráficos das figuras 5 e 6 a seguir.

**Figura 5**

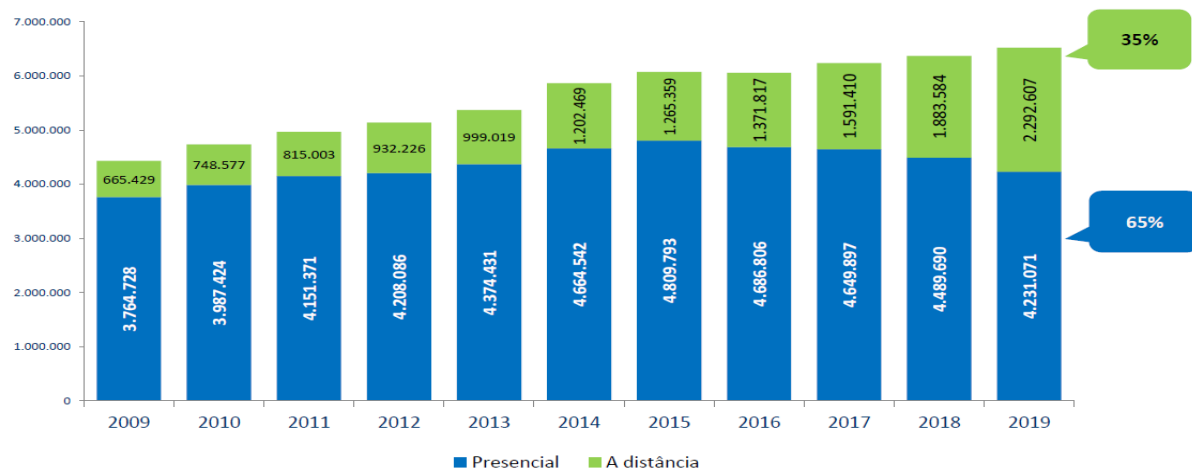
*Número de Vagas Oferecidas por Modalidade de Ensino 2014-2019*



Fonte: Brasil (2020a, p. 12)

**Figura 6**

*Evolução do Número de Matrículas da Rede Privada 2009-2019*

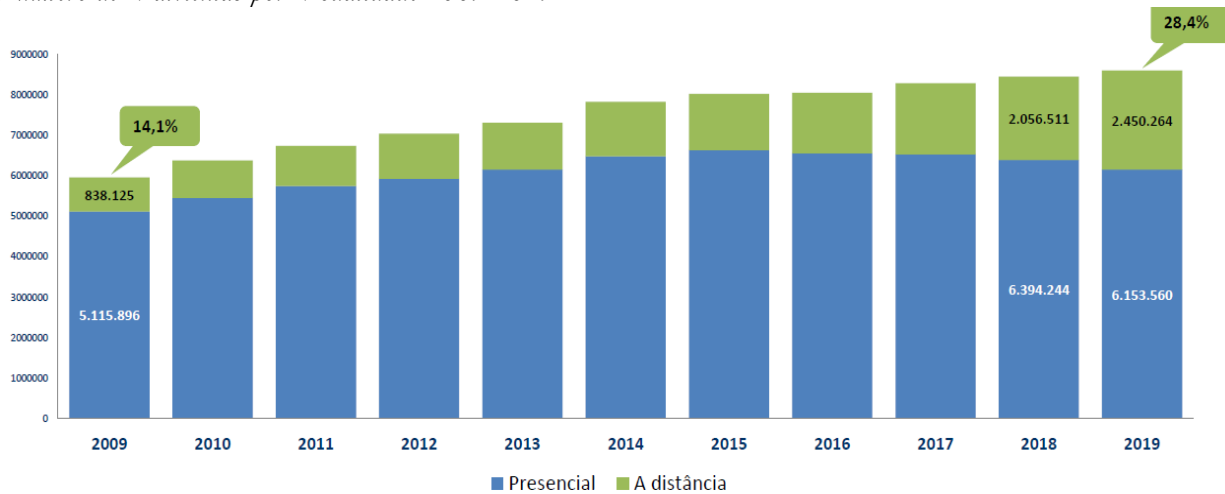


Fonte: Brasil (2020a, p. 27).

O crescimento das matrículas é acentuado, como veremos nos dados da Figura 7 a seguir, e já alcançam 28,4% do total registrado em 2019.

**Figura 7**

*Número de Matrículas por Modalidade 2009-2019*



Fonte: Brasil (2020a, p. 37).

A previsão em 2010, quando se discutia o novo PNE, era chegar até 2020 com 50% de crescimento da oferta de vagas educação superior no Brasil, com a utilização extensiva da EaD. No PNE 2014-2024, aprovado por meio da Lei n.º 13.005/2014, a meta 12 de expansão da graduação, que fala em assegurar a qualidade da oferta e expansão, é bastante ousada, ao propor:

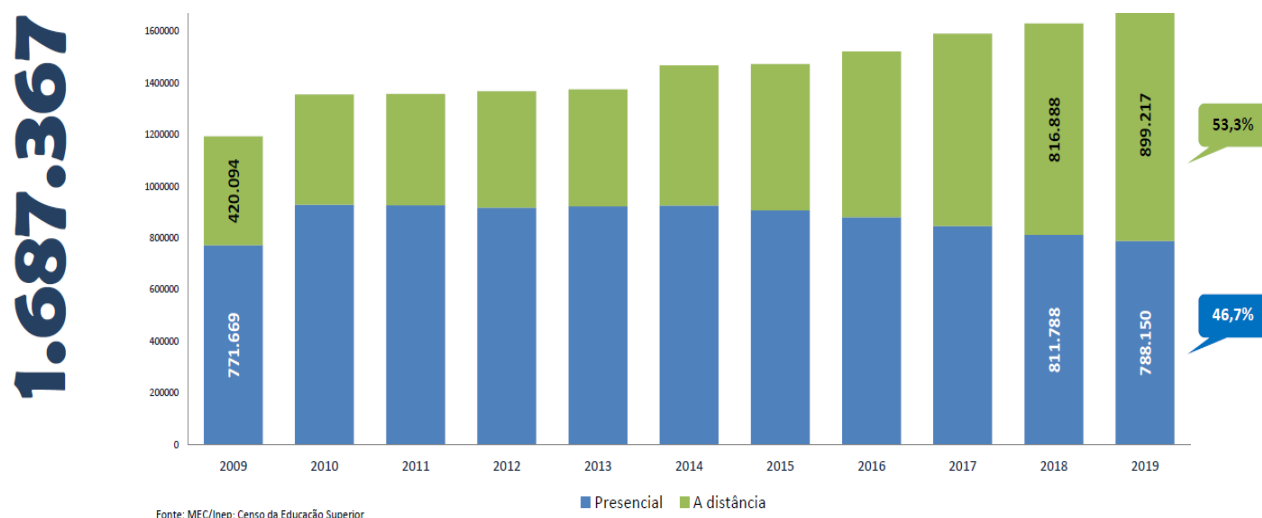
Elevar a taxa bruta de matrícula na educação superior para 50% (cinquenta por cento) e a taxa líquida para 33% (trinta e três por cento) da população de 18 (dezoito) a 24 (vinte e quatro) anos, **assegurada a qualidade da oferta e expansão** para, pelo menos, 40% (quarenta por cento) das novas matrículas, no segmento público. (Brasil, 2014, [n.p.] grifo nosso)

Além disso, há ainda as metas 13 e 14 voltadas à expansão da pós-graduação. Observa-se, nesse contexto, que o Estado tem flexibilizado as normas para garantir uma expansão privada desse nível de ensino, com a permissão para que mestrados e doutorados profissionais possam ser oferecidos totalmente a distância, conforme normas aprovadas ainda no Governo Michel Temer. O PNE 2014-2024 também incluiu, nas metas 15 e 16, a formação inicial e continuada de professores e a oferta de pós-graduação. São amplas as possibilidades de expansão para a pós-graduação e para a formação de professores, que contam com as ações dos sistemas estaduais e municipais de ensino.

Mas a situação é bastante preocupante quanto à oferta de licenciaturas, uma vez que 53,3% das matrículas são em cursos a distância, e apenas 46,7% presencial. Quando se observa a distribuição de alunos, vemos que nas públicas a grande maioria está em cursos presenciais (82,6%), enquanto nas privadas 73,5% estão na EaD. Além disso, há grande predomínio de IES privadas no país. E, como visto, há cursos com baixo desempenho no Enade, no que diz respeito ao conceito preliminar de curso (CPC) e ao índice geral de cursos (IGC) avaliados nas instituições. Os gráficos das figuras 8 e 9 a seguir trazem a evolução das matrículas em licenciatura no período de 2009-2019 e a distribuição dos alunos por curso de graduação, respectivamente.

## Figura 8

*Número de Matrículas por Modalidade em Licenciatura 2009-2019*

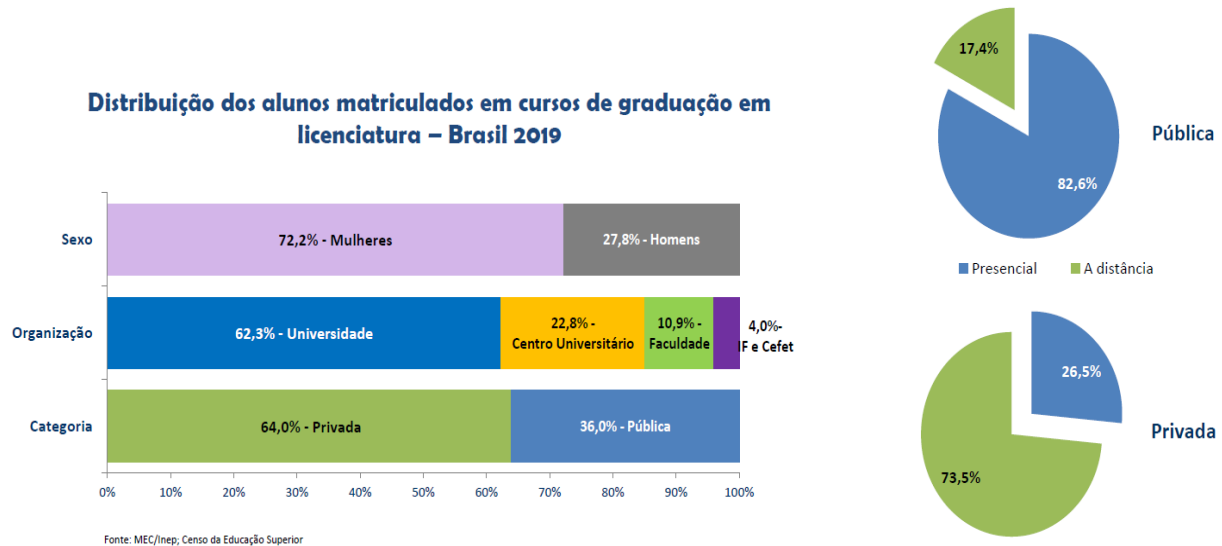


Fonte: Brasil (2020a, p. 37).



**Figura 9**

Distribuição dos Alunos Matriculados - 2019



Fonte: Brasil (2020a, p. 75).

A EaD e as TDIC estão, portanto, imersas em questões muito amplas e que dizem respeito aos interesses dos conglomerados que atuam no campo da educação superior, que possuem grandes plataformas digitais que negociam ações nas bolsas de valores e defendem, na Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), a educação como um serviço. Com a pandemia, surgiu uma quantidade enorme de pequenas empresas oferecendo plataformas, softwares e serviços tecnológicos, juntando-se aos conglomerados e grupos empresariais que já atuam no setor educacional e que têm cada vez mais presença nas secretarias de Educação estaduais e municipais, via contratação de serviços voltados à gestão e ao processo de ensino-aprendizagem, a exemplo da Fundação Lemann, do Instituto Ayrton Senna, da organização Todos pela Educação, do Instituto Unibanco, da Fundação Itaú, do Instituto Natura etc.

### Considerações Finais

A tendência de um espaço social ou campo, no caso a EaD, associado às TDIC é buscar certa autonomia no seu processo de constituição, de modo a ter uma posição melhor no espaço social mais amplo. Nesse processo, as lutas em torno das classificações, dos significados, das percepções que se tornarão dominantes são intensas no campo da EaD, cuja estruturação é palco de dualidade e tensão permanentes. As oposições vão aparecendo, a exemplo do público-privado, da regulação estatal ou da autorregulação via mercado, da expansão com qualidade pedagógica e da expansão com parâmetros flexíveis para atender o mercado. Ou seja, observa-se que o estado desse campo é de disputas, mas com tendência de atender ao que é dominante em determinado momento. Na atual conjuntura político-governamental, em que prevalece a forte intersecção da EaD com os campos econômico e do poder, a ótica dos empresários do ensino tem prevalecido na definição dos rumos desse novo campo.

O campo da EaD/TDIC já possui a sua *illusio*, ou seja, a crença dos que estão jogando o jogo, havendo, portanto, um habitus interno à sua estrutura. Atualmente é possível mapear e caracterizar os agentes desse campo, suas posições, suas lutas, suas concepções, suas estratégias, seus

sistemas de disposições, o que significa que o conceito e o que constituiria a qualidade na área também estão em disputa. Deve-se lembrar, todavia, que está em curso uma mudança profunda no *habitus* professoral, no tocante ao processo de ensino-aprendizagem. As alterações que estão sendo introduzidas no processo de ensino-aprendizagem, na gestão das instituições educacionais, na prática de formação e de produção de conhecimento, dentre outras, tendem a impactar profundamente as instituições, a gestão e as práticas nos diferentes níveis e modalidades de educação e também nos sistemas público e privado de educação.

No polo mercantil, empresarial, assusta constatar o tamanho do arbitrário dominante a que o campo educacional está se submetendo, dada a força dos conglomerados econômicos, associada a uma ideologia ultraneoliberal e conservadora e ao crescimento das plataformas tecnológicas. Soma-se a isso o surgimento de uma quantidade enorme de novos negócios, ou seja, de empresas da área da tecnologia oferecendo serviços digitais, especialmente para ensinar e para aprender, o que deve ser intensificado com a chegada da internet 5G no país.

Sabe-se, no entanto, que a mudança de *habitus*, inclusive dos professores, ocorre mais intensamente diante de uma nova situação. A defasagem observada no uso das TDIC nos sistemas e instituições de ensino colocou a todos em uma situação absolutamente nova e que implica um novo *habitus*, ou melhor, novas disposições, posturas, percepções e práticas. Que reflexividade está sendo construída nessas práticas? Qual *habitus* irá se constituir no pós-pandemia? Será o do ensino chamado híbrido? Será possível voltar ao *habitus* e ao movimento anterior da educação presencial? O ensino presencial será o mesmo?

Há um aprendizado relacionado às ferramentas tecnológicas e ao modo de ensinar-aprender que resultam em um modo novo de inserir e se mover na cultura digital, evidenciando outras possibilidades para os professores. Pergunta-se: isso vai se incorporar no *habitus* dos docentes da educação básica e superior, especialmente nas escolas e instituições públicas no pós-pandemia?

O Estado tem a força, o poder e uma espécie de monopólio de nomeação para regular e regulamentar os diferentes campos, ou seja, tem poder sobre os campos e as diferentes formas e volumes de capitais. A conjuntura atual mostra-se ainda mais favorável à expansão da EaD e ao uso das ferramentas digitais para a expansão da educação em seus diferentes níveis e modalidades. Os últimos 20 anos foram marcados por três momentos importantes em termos de políticas públicas do governo federal: o primeiro, de centralização da regulação e regulamentação na esfera federal, com ênfase em critérios e processos de controle da qualidade e com maior supervisão e avaliação; o segundo, de tensão entre controle e padrões de qualidade versus maior flexibilização e facilitação da expansão privada; e o terceiro, o do contexto atual, de forte ênfase na flexibilização, na (des)regulamentação e na autorregulação das IES privadas, com a defesa de critérios mais flexíveis e facilitadores da expansão e, conforme os interesses privados, também do aumento do lucro.

Em entrevista, Marco Antônio Barroso Faria, da Seres/MEC, afirmou:

Como liberal que sou, na medida que o setor se autorregular, o Estado precisa de intervir menos. Na medida em que os atores participantes desse mercado zelarem pela qualidade do ensino, eu só vou fazer a chancela. (*apud* Saldanã, 2019, online, grifo nosso)

Costa, Gomes e Oliveira (2020), Oliveira e Amaral (2020) e Ferreira e Oliveira (2021), ao analisarem as mudanças recentes na legislação que regulou o campo da educação superior entre 2016-2019, destacam como tendências a flexibilização, a simplificação de processos, a diminuição de exigências e a maior concessão de autonomia às IES. Tais mudanças indicam a redução nas atribuições e processos de fiscalização de órgãos federais e alterações nos critérios ou indicadores, sobretudo no que diz respeito aos objetivos de qualidade, com diminuição das avaliações internas e externas. Nessa

mesma lógica, presencia-se cotidianamente membros do MEC propagarem, em suas apresentações públicas, a valorização da educação a distância como alternativa para as áreas rurais; a implementação da EaD para a formação da juventude e para baratear os custos; e o estabelecimento de parcerias e pesquisas com iniciativa privada.

Em 2020, o MEC instituiu o Comitê de Orientação Estratégica – COE (Portaria n.º 433, de 22 de outubro) para a elaboração de iniciativas de promoção à expansão da educação superior por meio digital em universidades federais, no âmbito da Secretaria de Educação Superior, corroborando o investimento que pretende continuar fazendo na modalidade, porém, sempre na perspectiva da mercadorização, flexibilização e diminuição de custos, em detrimento das suas possibilidades democráticas de acesso (Brasil, 2020b). Nesse mesmo dia e ano, o MEC também criou, por meio da Portaria n.º 434, um grupo de trabalho com a finalidade de subsidiar a discussão, a elaboração e a apresentação de estratégias para a ampliação de educação a distância nas universidades federais (Brasil, 2020c).

Sobre a Portaria n.º 433/2020, a Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação (ANPEd), por meio do GT 11, Política de Educação Superior, afirmou que a composição dos grupos de trabalho possui a maioria de membros da Sesu/MEC. Ou melhor:

O Comitê de Orientação Estratégica – COE tem 6 membros da SESU/MEC; 2 da ANDIFES e 2 do Centro de Gestão e Estudos Estratégicos – CGEE (MEC). Isso significa o poder de aprovação da SESU/MEC e a participação limitada da ANDIFES no COE. Além disso, não há a representação de entidades que atuam no âmbito da EaD pública desde os anos 2000, como o Fórum Nacional de Coordenadores da universidade Aberta do Brasil – UaB. (ANPEd, 2020, [n.p.]

E sobre a Portaria n.º 434/2020, afirmou que ela já trata da operacionalização do GT que vai elaborar e apresentar estratégias para a ampliação da oferta dos cursos de nível superior, na modalidade de educação a distância – EaD, nas universidades federais. Ou seja, antes mesmo de iniciar os trabalhos do COE já se instituiu um Grupo de Trabalho para apresentar as estratégias de ação. Isso significa que a diretriz já está traçada, não abrindo espaços de discussões com a sociedade, que será impactada com essa política de expansão do ensino superior. (ANPEd, 2020, [n.p.]

Ambas as propostas poderiam ser recebidas com louvor e sem desconfiança se fossem outros o contexto, a orientação e as práticas políticas, pois o que se tem visto são cortes orçamentários, redução de recursos, negação da ciência em várias áreas, apresentação de propostas e medidas sem diálogo com a academia e intervenções nas eleições de reitores, com a nomeação de gestores interventores. Todas essas medidas, dentre outras, acentuam o controle da gestão das universidades e ameaçam a liberdade acadêmica.

Vive-se, pois, numa sociedade cada vez mais marcada por políticas ultraneoliberais, antidemocráticas e autoritárias, que vêm aprofundando a desigualdade e a exclusão social, sobretudo por meio da ampliação do desemprego e da volta da fome ao Brasil. Nesse contexto, necessita-se de um Estado que utilize o fundo público para garantir os direitos sociais por meio de políticas públicas sociais que tragam dignidade e melhor qualidade de vida à população, sobretudo aos mais pobres. Faz-se necessário, ainda, além de uma educação superior inclusiva, a regulação e a expansão da educação superior, de qualidade acadêmica e social, que inclua a EaD pública, gratuita e inclusiva, baseada em parâmetros de qualidade acadêmica e social.

## Referências

- ANPEd. Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação. (2020, 6 novembro). *Manifesto sobre portaria acerca de expansão da educação superior por meio digital em universidades federais*. <https://anped.org.br/news/manifesto-sobre-portaria-acerca-de-expansao-da-educacao-superior-por-meio-digital-em>. Acesso em 12 de fev. 2021.
- Azevedo, A. R. de, & Caseiro, L. C. Z. (2021). A educação superior pública na modalidade a distância no Brasil: Desafios e possibilidades. *Cadernos de Estudos e Pesquisas em Políticas Educacionais*, 3(4), 247- 284. <https://doi.org/10.24109/27635139.ceppe.v3i4.4893>.
- Bourdieu, P. (1989). *O poder simbólico*. Difel & Bertrand Brasil.
- Bourdieu, P. (2007). *A distinção: Crítica social do julgamento*. Edusp/Zouk.
- Brasil. (1996). Lei n.º. 9394, de 20 de dezembro de 2018. *Estabelece as Diretrizes e Bases da Educação Nacional*. [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/L9394.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9394.htm). Acesso em 12 de fev. 2021.
- Brasil. (2006). Decreto n.º 5.800, de 8 de junho de 2006. *Dispõe sobre o Sistema Universidade Aberta do Brasil - UAB*. [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2006/decreto/d5800.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/decreto/d5800.htm). Acesso em 12 de fev. 2021.
- Brasil. (2007). Decreto n.º 6301, de 12 de dezembro de 2007. *Institui o Sistema Escola Técnica Aberta do Brasil – e-Tec Brasil*. [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2007-2010/2007/Decreto/D6301.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2007/Decreto/D6301.htm). Acesso em 10 de jan. 2021.
- Brasil. (2007). Decreto n.º 7.589, de 26 de outubro de 2011. *Institui a Rede e-Tec Brasil*. [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2011/decreto/d7589.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/decreto/d7589.htm). Acesso em 10 de jan. 2021.
- Brasil. (2014). Lei no 13.005/2014, de 25 de junho de 2014. *Aprova o Plano Nacional de Educação e dá outras providências*. <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/2014/lei-13005-25-junho-2014-778970-publicacaooriginal-144468-pl.html>. Acesso em 10 de jan. 2021.
- Brasil. CNE/CES. (2016). Resolução n.º 1, de 11 de março de 2016. *Estabelece Diretrizes e Normas Nacionais para a Oferta de Programas e Cursos de Educação Superior na Modalidade a Distância*. <http://portal.mec.gov.br/docman/marco-2016-pdf/35541-res-cne-ces-001-14032016-pdf/file>. Acesso em 10 de jan. 2021.
- Brasil. (2017). Decreto n.º 9.057, de 25 de maio de 2017. *Regulamenta o art. 80 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional*. [https://www.in.gov.br/materia//asset\\_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/20238603/do1-2017-05-26-decreto-n-9-057-de-25-de-maio-de-2017-20238503](https://www.in.gov.br/materia//asset_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/20238603/do1-2017-05-26-decreto-n-9-057-de-25-de-maio-de-2017-20238503). Acesso em 10 de jan. 2021.
- Brasil. MEC. (2017) Portaria 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 nº 9.057, de 25 de maio de 2017*. [http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com\\_docman&view=download&alias=66441-pn-n11-2017-regulamentacao-ead-republicada-pdf&category\\_slug=junho-2017-pdf&Itemid=30192](http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&view=download&alias=66441-pn-n11-2017-regulamentacao-ead-republicada-pdf&category_slug=junho-2017-pdf&Itemid=30192). Acesso em 10 de jan. 2021.
- Brasil. CNE/CES. (2017). Resolução n.º 7, de 11 de dezembro de 2017. *Estabelece normas para o funcionamento de cursos de pós-graduação stricto sensu*. <http://portal.mec.gov.br/docman/dezembro-2017-pdf/78281-rces007-17-pdf/file>. Acesso em 10 de jan. 2021.
- Brasil. Capes. (2018). Edital Capes n.º 05, de 1 de março de 2018. *Para a oferta de cursos superiores na modalidade EaD no âmbito do Programa Sistema Universidade Aberta do Brasil, conforme o processo de*

- n.º 23038.020129/2017-69.  
<http://uab.capes.gov.br/images/stories/download/editais/01032018-Edital-5-2018-UAB-2.pdf>. Acesso em 12 de fev. 2021.
- Brasil. Capes. (2019). Portaria n.º 76, de 3 de abril de 2019. *Designa os membros para comporem o Fórum Nacional de Coordenadores do Sistema Universidade Aberta do Brasil*. <http://cad.capes.gov.br/ato-administrativo-detalhar?idAtoAdmElastic=1169#anchor>. Acesso em 12 de fev. 2021.
- Brasil. MEC. (2019). Portaria n.º 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*.  
<https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-n-2.117-de-6-de-dezembro-de-2019-232670913>. Acesso em 12 de fev. 2021.
- Brasil. Inep. Censo da Educação Superior. (2020). *Divulgação dos resultados*.  
[https://download.inep.gov.br/educacao\\_superior/censo\\_superior/documentos/2020/Apresentacao\\_Censo\\_da\\_Educacao\\_Superior\\_2019.pdf](https://download.inep.gov.br/educacao_superior/censo_superior/documentos/2020/Apresentacao_Censo_da_Educacao_Superior_2019.pdf). Acesso em 23 de fev. 2021.
- Carvalho, A. B. G., & Pimenta, S. de A. (2010). Políticas públicas de formação de professores de educação básica a distância: O contexto do pró-licenciatura. *Práxis Educacional*, 6(9), 101-123.  
<http://periodicos.uesb.br/index.php/praxis/article/viewFile/429/456>.
- Carvalho, M. A. de. (2020, 25 agosto). Kroton cortará 75% dos cursos presenciais: EaD é mais lucrativo. *Jornal Universidade à Esquerda*.  
<https://universidadeaesquerda.com.br/kroton-cortara-75-dos-cursos-presenciais-ead-e-mais-lucrativo/>.
- Conselho de Ritores das Universidades Brasileiras. (2020, 23 outubro). *Censo da educação superior: Ensino a distância se confirma como tendência*. <http://www.crub.org.br/blog/censo-da-educacao-superior-ensino-a-distancia-se-confirma-como-tendencia/>.
- Costa, A. F. C. E., Gomes, D. F., & Oliveira, J. F. (2020). Mudanças na avaliação da educação superior no período 2016 a 2019: Flexibilização, (des)regulamentação e autorregulação. *Revelli- Revista de Educação, Língua e Literatura da UEG-Inhumas*, 12, 1-21.
- Dourado, L. F., & Oliveira, J. F. de. (2009). A qualidade da educação: perspectivas e desafios. *Cadernos CEDES*, 29(78), 201-215.
- Ferreira, S., & Oliveira, J. F. de. (2021). Contextos, expansão da educação superior e meta 12 do PNE (2014-2024): Tensões e perspectivas. In J. F. de Oliveira, & A. M. D. A. Castro (Orgs), *Políticas de educação superior e PNE (2014-2024): Expansão, avaliação, financiamento e formação* (v.1, pp. 11-30). CRV.
- Lima, D. da C. B. P. (2013). *Políticas públicas de EaD no ensino superior: Uma análise a partir das capacidades do estado* [Doutorado em Políticas Públicas, Estratégias e Desenvolvimento, Universidade Federal do Rio de Janeiro]. [http://www.ie.ufrj.br/images/pos-graduacao/pped/dissertacoes\\_e\\_teses/Daniela\\_da\\_Costa\\_B\\_P\\_Lima.pdf](http://www.ie.ufrj.br/images/pos-graduacao/pped/dissertacoes_e_teses/Daniela_da_Costa_B_P_Lima.pdf).
- Lima, D. C. B. P. (2018). Panorama da EaD no Brasil e na região Centro-Oeste. *Acta Qualidade, Tecnologias e Educação a Distância*, 1(6), 24-46.
- Lima, D. C. B. P., & Assis, L. M. de. (2018). Arena constitutiva da educação superior a distância: As regras do jogo e como o jogo é jogado. *Revista Brasileira de Política e Administração da Educação*, 34(1). <http://doi.org/10.21573/vol34n12018.82461>.
- Lima, D. da C. B. P., & Alonso, K. M. (2021). Entre conceitualizações e tendências: Qualidade e inovação na EaD. In D. da C. B. P. Lima, & C. A. de Santos (Orgs.). *Educação a distância e tecnologias: Políticas públicas, qualidade e inovação* (pp. 24-39). Anpae.

- Medeiros, Simone. (2012). *Políticas de educação a distância na formação de professores da educação básica no Governo Lula da Silva (2003-2010): Embates Teóricos e políticos de um campo em disputa* [Tese de Doutorado, Universidade Federal de Goiás].
- Oliveira, J. F. (2000). *A reestruturação da educação superior no Brasil e o processo de metamorfose das universidades federais: O caso da Universidade Federal de Goiás* [Doutorado em Educação, Universidade de São Paulo].
- Oliveira, J. F., & Amaral, N. C. (2020). As transições políticas no Brasil e seu efeito na educação brasileira. *Revista Universidades*, (85, jul-set), 11-32.  
<https://doi.org/10.36888/udual.universidades.2020.85.274>.
- Saldaña, P. (2019, 12 fevereiro). Governo Bolsonaro quer que faculdades se autorregulem para autorizar cursos. *Folha de São Paulo*.  
<https://www1.folha.uol.com.br/educacao/2019/02/governo-bolsonaro-quer-que-faculdades-se-autoregulem-para-autorizar-cursos.shtml>.
- Silva, M. A. da. (2009). Qualidade social da educação pública: algumas aproximações. *Cadernos CEDES*, 29(78), 216-226. <https://doi.org/10.1590/S0101-32622009000200005>.
- Universidade Federal de Goiás. (n. d.). *Reitoria digital. 82% das notas máximas do Enade são de Universidades Federais*. <https://reitoriadigital.ufg.br/n/134899-82-das-notas-maximas-do-enade-sao-de-universidades-federais>.

## Sobre os Autores

### João Ferreira de Oliveira

Universidade Federal de Goiás

joao\_ferreira\_oliveira@ufg.br

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-4135-6340>

Professor Titular da Universidade Federal de Goiás (UFG) no curso de Pedagogia e no Programa de Pós-Graduação em Educação. Doutor e pós-doutor em Educação pela Universidade de São Paulo (USP). Bolsista produtividade do CNPq.

### Daniela da Costa Britto Pereira Lima

Universidade Federal de Goiás

daniela\_lima@ufg.br

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-1075-2113>

Professora Assistente da Universidade Federal de Goiás (UFG) no curso de Pedagogia e no Programa de Pós-Graduação em Educação. Mestre em Educação pela UFG, Doutora em Políticas Públicas, Estratégias e Desenvolvimento pela UFRJ e Pós-Doutora em Educação pela UFMT. Líder do Grupo de Estudos e Pesquisas em Tecnologias e Educação a Distância – GEaD/CNPq/UFG. Vice-coordenadora do GT 16 da Anped Centro-Oeste. Editora chefe da Revista UFG.

## Sobre os Editores

### Suzana dos Santos Gomes

Universidade Federal de Minas Gerais

E-mail: [suzanasgomes@fae.ufmg.br](mailto:suzanasgomes@fae.ufmg.br)

ORCID: <http://orcid.org/0000-0002-8660-1741>

Pós-Doutora em Educação pela Universidade de Lisboa (UL) e Universidade de São Paulo (USP). Professora Associada da Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG). Pesquisadora e professora

do Programa de Pós-Graduação em Educação: Conhecimento e Inclusão Social. Líder do Grupo de Pesquisa-Ação sobre Universidade e Educação Superior - Universitátis/FaE/UFMG.

**Savana Diniz Gomes de Melo**

Universidade Federal de Minas Gerais

E-mail: [sdgmufmg2@gmail.com](mailto:sdgmufmg2@gmail.com)

ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-0415-5344>

Pós-Doutora em Educação pela Universidade de La Coruña (UDC) Professora Associada da Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG). Pesquisadora e professora do Programa de Pós-Graduação em Educação: Conhecimento e Inclusão Social. Vice Líder do Grupo de Pesquisa-Ação sobre Universidade e Educação Superior - Universitátis/FaE/UFMG.

**Felipe Zurita Garrido**

Universidad Metropolitana de Ciencias de la Educación

E-mail: [felipe.zurita@umce.cl](mailto:felipe.zurita@umce.cl)

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-4136-4340>

Doutor em Educação pela Universidade Federal de Minas Gerais (Brasil). Pesquisador e professor Associado do Departamento de Educação Básica da Faculdade de Filosofia e Educação da Universidade Metropolitana de Ciências da Educação. Temas de interesse: história da Educação, políticas educacionais e ensino de História e das Ciências Sociais.

**Dossiê Especial**  
**Educação Superior na América Latina em Tempos de Crise**

Volume 30 Número 32

15 de março 2022

ISSN 1068-2341



Este artigo pode ser copiado, exibido, distribuído e adaptado, desde que o(s) autor(es) e *Arquivos Analíticos de Políticas Educativas* sejam creditados e a autoria original atribuídos, as alterações sejam identificadas e a mesma licença CC se aplique à obra derivada. Mais detalhes sobre a licença Creative Commons podem ser encontrados em <https://creativecommons.org/licenses/by-sa/4.0/>. *Arquivos Analíticos de Políticas Educativas* é publicado pela Mary Lou Fulton Teachers College, Arizona State University. Os artigos que aparecem na AAPE são indexados em CIRC (Clasificación Integrada de Revistas Científicas, España) DIALNET (Espanña), [Directory of Open Access Journals](#), EBSCO Education Research Complete, ERIC, Education Full Text (H.W. Wilson), PubMed, QUALIS A1 (Brazil), Redalyc, SCImago Journal Rank, SCOPUS, Socolar (China).

Sobre o Conselho Editorial: <https://epaa.asu.edu/ojs/index.php/epaa/about/editorialTeam>

Para erros e sugestões, entre em contato com [Fischman@asu.edu](mailto:Fischman@asu.edu)

**EPAA Facebook** (<https://www.facebook.com/EPAAAPE>) **Twitter feed** @epaa\_aape.