

Expansão da EAD nas IES Públicas Federais

Diagnóstico e desafios para a expansão da EaD no Brasil

Expansão da EAD nas IES Públicas Federais

Diagnóstico e desafios para a expansão da EaD no Brasil



Brasília-DF
2021

Centro de Gestão e Estudos Estratégicos (CGEE)

Organização social supervisionada pelo Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovações (MCTI)

Presidente

Marcio de Miranda Santos

Diretores

Regina Maria Silverio

Luiz Arnaldo Pereira da Cunha Junior

Diagnóstico e desafios para a expansão da EaD no Brasil. Expansão EAD IES Públicas.
Brasília: Centro de Gestão e Estudos Estratégicos, 2021.

98p.: il.

1. Educação a distância. 2. Cenários regulatório. 3. Indicadores da Ead. 4. Benchmarking internacional. 5. Desafios.
I. CGEE. II. MEC. III. Título.

Centro de Gestão e Estudos Estratégicos (CGEE), SCS Qd 9, Torre C, 4º andar, Ed. Parque Cidade Corporate, CEP: 70308-200 - Brasília, DF, Telefone: (61) 3424 9600, <http://www.cgee.org.br>

Todos os direitos reservados pelo Centro de Gestão e Estudos Estratégicos (CGEE). Os textos contidos nesta publicação poderão ser reproduzidos, armazenados ou transmitidos, desde que seja citada a fonte.

Referência bibliográfica:

Centro de Gestão e Estudos Estratégicos - CGEE. Diagnóstico e desafios para a expansão da EaD no Brasil. Expansão EAD IES Públicas. Brasília, DF: 2021. 98p.

Este relatório é parte integrante das atividades desenvolvidas no âmbito do Contrato de Gestão. Atividade/Projeto: Subsídios para a Formulação e Avaliação de Programas Estratégicos na Área de Educação/ Apoio Técnico à Formulação de Políticas e Programas em todos os Níveis Educacionais - Expansão EAD IES Públicas. Projeto: 8.10.51.05.52.04.

Expansão da EAD nas IES Públicas Federais

Diagnóstico e desafios para a expansão da EaD no Brasil

Supervisão

Marcio Miranda

Consultores

Daniela Melaré Vieira Barros

Klaus Schlünzen Junior

Elisa Tomoe Moriya Schlünzen

Equipe interna

Sofia Daher Aranha (coordenadora)

Adriana Badaró

Carlson Batista

Carolina Rodrigues

José Salomão Oliveira Silva

Lucas Melo

Márcia Tupinambá

Monique Lohane Xavier

Rayany Oliveira

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	8
PARTE I – DIAGNÓSTICO DA EaD NO BRASIL.....	11
1.1 Indicadores da EaD no Brasil nas instituições de ensino superior públicas e privadas	14
1.2 Cenário regulatório da EaD no Brasil.....	25
1.3 Síntese de três experiências de ensino superior a distância.....	29
PARTE II – <i>BENCHMARKING</i> INTERNACIONAL	40
2.1 Universidades abertas na Europa: UAb, UNED, Open University.....	41
2.1.1 Universidade Aberta de Portugal (UAb).....	41
2.1.2 UNED	43
2.1.3 Open University.....	45
2.1.4 Quadro analítico das contribuições das universidades europeias.....	47
2.2 Organizações europeias	53
2.3 Universidade Nacional Aberta Indira Gandhi (IGNOU)	55
PARTE III – OS DESAFIOS PARA A EXPANSÃO DA EAD NO BRASIL.....	59
3.1. Desafios para a esfera SESu/MEC (governo).....	59
3.1.1 Desafios na gestão	60
3.1.1.1 Estabelecer marcos regulatórios, administrativos, conceituais e de qualidade que permitam a expansão da educação superior	60
3.1.1.2 Assegurar a sustentabilidade econômica e financeira para a expansão da EaD	61
3.1.1.3 Monitorar e avaliar o Sistema UAB e a institucionalização da EaD nas IES.....	62
3.1.1.4 Estipular política de valorização dos recursos humanos da EaD..	62
3.1.1.5 Fomentar programas de formação de professores e tutores das IES em EaD	63

3.1.1.6 Fomentar política estudantil na EaD.....	64
3.1.1.7 Estabelecer soluções intersetoriais – Ministério da Saúde, Educação, Ciência e Tecnologia	65
3.1.2 Desafios pedagógicos	66
3.1.2.1 Orientar as IES para construção de uma educação superior aberta	66
3.1.3 Desafios tecnológicos	67
3.1.3.1 Disponibilizar e regulamentar o uso de repositório público de materiais didático-pedagógicos	67
3.1.3.2 Fomentar acessibilidade digital discente e docente.....	68
3.1.3.3 Garantir conectividade	68
3.2. Desafios para a esfera das IES públicas federais.....	72
3.2.1 Desafios da gestão.....	72
3.2.1.1 Promover a institucionalização da EaD	72
3.2.1.2 Adotar uma explícita estratégia de inovação digital.....	74
3.2.1.3 Desenvolver um plano estratégico para oferta de cursos presenciais e a distância para atender às demandas locais e regionais de atuação	74
3.2.1.4 Estabelecer uma política de acolhimento	75
3.2.1.5 Instituir política de inclusão como política central da IES	76
3.2.1.6 Estimular a pesquisa e a extensão de excelência na EaD	77
3.2.1.7 Promover a cooperação interinstitucional – nacional e internacional	77
3.2.2 Desafios pedagógicos	77
3.2.2.1 Instituir uma reforma curricular	77
3.2.2.2 Comprometer-se com uma abordagem pedagógica de qualidade em EaD	78
3.2.2.3 Construir uma cultura de inclusão pedagógica.....	79
3.2.2.4 Ofertar cursos de formação de professores da IES para atuarem na modalidade a distância	80

3.2.2.5 Conceber materiais didático-pedagógicos e ambientes digitais acessíveis.....	81
3.2.2.6 Adotar novas formas de avaliação	82
3.2.3 Desafios tecnológicos	82
3.2.3.1 Implementar a transformação digital na IES.....	82
3.2.3.2 Adotar ambientes virtuais de aprendizagem acessíveis	83
3.2.3.3 Adotar repositórios	84
3.2.3.4 Promover conectividade.....	84
PARTE IV – ESTRUTURA DO PLANO DE EXPANSÃO	85
CONSIDERAÇÕES FINAIS	87
REFERÊNCIAS	88
LISTA DE TABELAS	95
LISTA DE GRÁFICOS	95
LISTA DE QUADROS.....	95
LISTA DE SIGLAS.....	96

INTRODUÇÃO

Este relatório tem a finalidade de apresentar os desafios da educação a distância (EaD) no Brasil elencados a partir de um panorama da EaD no Brasil e um *benchmarking* internacional, elaborados pelo Centro de Gestão e Estudos Estratégicos (CGEE), nos quais a análise de dados nacionais e internacionais permitem identificar alternativas exequíveis de ações articuladas que imprimem à modalidade a distância uma solução de qualidade para expansão da educação superior.

No primeiro estudo, foram considerados os marcos legais mais atuais e o panorama nacional das instituições do ensino superior (IES) em EaD, com a análise de dados demográficos, socioeconômicos, de recursos, de abordagens pedagógicas e de infraestrutura, pautando-se nas informações do Censo da Educação Superior do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep) e outras bases de dados consultadas para sua complementação.¹ Ademais, foram analisadas experiências selecionadas de três IES brasileiras, sendo uma privada – Universidade Centro de Ensino Superior de Maringá (UniCesumar); uma estadual pertencente ao sistema Universidade Aberta do Brasil (UAB) – Universidade Estadual do Maranhão (Uema); e o Centro de Educação a Distância do Rio de Janeiro (Cederj), também pertencente ao sistema Universidade Aberta do Brasil (UAB). A análise de diferentes documentos dos dados coletados e de informações obtidas diretamente de gestores institucionais permitiu elaborar um cenário detalhado da educação superior a distância no Brasil.

Desse modo, o objetivo desta análise de contexto nacional é também compreender a realidade de como se constitui atualmente a EaD e buscar experiências exitosas, trazendo uma visão crítica sobre as abordagens apresentadas nos documentos oficiais e implementadas nas instituições de ensino superior públicas e privadas brasileiras, com vistas à sua melhoria.

No âmbito internacional, buscaram-se iniciativas de sucesso, considerando as três principais universidades europeias de EaD e uma experiência asiática. O *benchmarking*

¹ Sites de universidade brasileiras, Plano de Desenvolvimento Institucional, relatórios, artigos, Cadastro Nacional de Cursos e instituições de educação superior (IES) (BRASIL, 2021).

internacional possibilitou ter contato com uma realidade diferente, considerando instituições de ensino superior consolidadas na Europa, como a Universidade Aberta de Portugal (UAb-PT), a Universidad Nacional de Educación a Distancia (UNED) da Espanha e a Open University do Reino Unido e também a Universidade Nacional Aberta Indira Gandhi (IGNOU), na Índia. A escolha das instituições europeias se deu pelo histórico e prestígio acadêmico com muitas décadas de oferta de cursos na modalidade a distância naquele continente, por tratarem-se de universidades exclusivamente na modalidade a distância e, por conseguinte, a oportunidade de se analisar suas vivências de sucesso e de dificuldades, com o objetivo de identificar as contribuições para os avanços da educação superior no Brasil. Já a instituição indiana foi selecionada por trazer a experiência de um país em desenvolvimento, com enorme população e desafios na educação.

A partir desses dois estudos realizados e da compreensão do potencial de avanços para a Educação brasileira a distância, serão apresentados os desafios, ao encontro de uma proposta que colabora para a elaboração de um plano de expansão da EaD na educação superior pública com o intuito de buscar atingir os objetivos da meta 12 do PNE.

Os desafios apresentados neste relatório visam contribuir para consolidar um diagnóstico da realidade nacional para expansão do número de matrículas do ensino superior no Brasil, a qual é compreendida desde 2001 pelo Plano Nacional de Educação (PNE) como uma possibilidade por meio da EaD. Nele foi indicado “estabelecer um amplo sistema interativo de EaD, utilizando-o, inclusive, para ampliar as possibilidades de atendimento nos cursos presenciais, regulares ou de educação continuada” (BRASIL, 2001). Os objetivos e as necessidades ainda permanecem os mesmos, sendo que, em 2014, foi publicada a Lei Federal nº 13.005/2014, que aprovou o PNE (2014-2024) (BRASIL, 2014a), que, em sua meta 12, trata da elevação da taxa bruta de 50% de matrículas no ensino superior, para jovens de 18 a 24 anos de idade no segmento público. Nesta meta, o sistema UAB é mencionado como uma das alternativas para potencializar a ampliação, pois trata-se de um sistema integrado por instituições de ensino superior públicas brasileiras que oferecem cursos na modalidade a distância, prioritariamente, para formação inicial e continuada dos professores da educação básica.

Dados trazidos pela Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua (Pnad-C) de 2019 indicam que a taxa de matrícula do público de 18 a 24 anos de idade está em

32,4%, o que indica desafios para a efetivação de acesso e permanência desse público no ensino superior (IBGE, 2019). Verifica-se também que a taxa de estudantes de 18 a 24 anos que estão atrasados na escolarização é maior nas regiões Norte e Nordeste, em torno de 15%, e estudantes com graduação completa não ultrapassa 3% da população nessa faixa etária. No centro-sul, o atraso está em 8% e 9,6% e concluintes no ensino superior variou entre 4,8% a 5,7% nessas regiões, respectivamente. Destacam-se essas variáveis por considerar esses atrasos na escolarização de estudantes de 18 a 24 anos como um dos grandes desafios para a expansão na taxa de matrículas no ensino superior dessa população. No entanto, a quantidade dessa população que, por diversas razões, não ingressou ou não pôde concluir o ensino superior também é expressiva e é com base nesses números que a viabilidade da oferta e demanda da expansão da EaD deve priorizar e considerar o contexto das regiões brasileiras, diminuindo a desigualdade vivida no contexto nacional em relação ao ensino superior.

É válido ressaltar que, em termos da Meta 12 do PNE (2014 a 2024) (BRASIL, 2014a), a taxa de frequência escolar líquida no ensino superior para a população de 18 a 24 anos (33%) só foi alcançada em 2019 entre as pessoas de cor branca (35,7%) e, portanto, um plano de expansão deve enfrentar as desigualdades de acesso ao ensino superior nas regiões brasileiras com propostas que articulem elementos de gestão, de abordagens pedagógicas e de tecnologia.

Portanto, nesse momento, identificar e compreender os desafios são os primeiros passos para definição de ações com a finalidade de superá-los e atingir as metas de melhorias no processo educacional para esse nível de ensino. Nessa direção, este relatório organiza-se em três partes, das quais as duas primeiras apresentam um diagnóstico dos cenários nacionais e internacionais, respectivamente. A partir delas, serão apresentados dados que subsidiam muitos dos desafios e, na sequência, a última parte com os desafios identificados que levam a uma proposta inicial de estrutura do plano de expansão.

PARTE I – DIAGNÓSTICO DA EaD NO BRASIL

A educação superior no Brasil, em suas duas modalidades, presencial e a distância, é regida pelo governo federal, por meio do Conselho Nacional de Educação (CNE) e do Ministério da Educação (MEC), e de seus respectivos órgãos vinculados. O MEC define as diretrizes orientadoras e reguladoras dos cursos de graduação e pós-graduação *lato sensu*. No caso de cursos de pós-graduação *stricto sensu*, fica a cargo da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes) a definição das normas de funcionamento e avaliação.

No Brasil, a partir dos avanços ocorridos provenientes do estabelecimento de marcos regulatórios importantes, houve aumento significativo na oferta de educação superior. Dados do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep) mostram que a quantidade de cursos superiores a distância aumentou de 14 em 2001 para 189 em 2005, em 2006 passou para 349, e em 2013 ultrapassou 1,2 mil cursos ofertados. Em 2018, constatou-se a oferta de 3.177 cursos (INEP, 2018). De acordo com os dados do Censo da Educação Superior (INEP, 2015; 2018), a partir do ano de publicação do Decreto nº 5.622/2005 (BRASIL, 2005), também houve aumento considerável de matrículas na modalidade EaD, sendo que de 100 mil matrículas em 2005 passou-se a ter mais de 1 milhão e 100 mil matriculados em cursos de nível superior no ano de 2013. Já em 2018, este número passou a ser de 2.056.511. No entanto, desses números, apenas 246.731,32 (12%) foram matrículas em instituições públicas de ensino superior e, portanto, observa-se o crescimento de matrículas na EaD muito significativo em instituições privadas de ensino.

Quando comparado ao setor privado, o setor público tem poucas iniciativas de EaD, oferecidas majoritariamente por meio do Sistema Universidade Aberta do Brasil (UAB), uma iniciativa conjunta entre o MEC e a Associação Nacional dos Dirigentes das Instituições Federais de Ensino Superior (Andifes), Associação Brasileira dos Reitores das Universidades Estaduais e Municipais (Abruem) e Conselho Nacional das Instituições da Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica (Conif) para construir as bases da oferta da EaD nas instituições públicas de ensino. Há, pelos dados que serão apresentados, um grande desequilíbrio no percentual de ofertas presenciais e a distância nas IES públicas quando comparado ao setor privado. É

necessário destacar que, para o plano de expansão de EaD nas IES públicas, se entende que não se trata de diminuir a oferta de cursos presenciais, mas de encontrar soluções com qualidade para elevar o número de ofertas na modalidade a distância, visando diminuir as desigualdades educacionais em âmbito nacional no ensino superior.

Historicamente, criou-se, em 2005, o Fórum das Estatais pela Educação para a constituição do Sistema UAB, que teve por objetivo discutir a necessidade da democratização do acesso à Educação na esfera pública. Como resultado dessa iniciativa, foi publicado o Decreto nº 5.800, de 8 de junho de 2006 (BRASIL, 2006a), que dispõe sobre o Sistema UAB, considerado um marco nas políticas públicas educacionais por instituir um sistema nacional para a oferta da EaD e atender ao PNE (2001 a 2010) (BRASIL, 2001). Essas iniciativas continuam válidas para as metas do PNE (2014 a 2024) (BRASIL, 2014a) sobre a necessidade de ofertar cursos em todos os níveis e modalidades, sendo especialmente oportunas por conta das consequências advindas da pandemia pelo novo coronavírus.

No entanto, é preciso compreender um ponto essencial para a análise desse panorama da EaD no Brasil. A UAB não é uma instituição de ensino superior de oferta da EaD como as universidades abertas europeias que serão descritas ainda neste relatório, mas sim uma forma consorciada de subsidiar as ofertas de EaD nas universidades públicas, que fomentam parcerias entre o governo federal e as instituições públicas de ensino superior. Para tanto, as IES públicas são credenciadas para oferta de cursos de suas competências, e os municípios interessados, de acordo com a sua demanda local, devem contribuir com a oferta da infraestrutura para instalação de polos de apoio presencial. Com isso, procura-se associar a demanda com a oferta, em acordos estabelecidos via edital de seleção, que são disponibilizados atualmente pela Capes, órgão que, desde 2009, assumiu a gestão do Sistema UAB.

Os objetivos da UAB são determinados no parágrafo único do art. 1º do Decreto nº 5.800, de 2006 (BRASIL, 2006a), como:

- I – oferecer, prioritariamente, cursos de licenciatura e de formação inicial e continuada de professores da educação básica;
- II – oferecer cursos superiores para capacitação de dirigentes, gestores e trabalhadores em educação básica dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios;
- III – oferecer cursos superiores nas diferentes áreas do conhecimento;
- IV – ampliar o acesso à educação superior pública;

- V – reduzir as desigualdades de oferta de ensino superior entre as diferentes regiões do País;
- VI – estabelecer amplo sistema nacional de educação superior a distância; e
- VII – fomentar o desenvolvimento institucional para a modalidade de educação a distância, bem como a pesquisa em metodologias inovadoras de ensino superior apoiadas em tecnologias de informação e comunicação (BRASIL, 2006a).

É importante observar que os resultados do SisUAB/Capes,² desde 2014, mostraram certa consistência na política de fomento da EaD em parceria com a União, pois o quantitativo de cursos ofertados aumentou significativamente. Atualmente, segundo os dados do último Censo da Educação Superior (INEP, 2019a), há 3.177 cursos de graduação a distância ofertados entre as iniciativas públicas e privadas, tendo 2.056.511 matrículas e 273.873 concluintes.

Para atender a estudantes matriculados nas instituições públicas que oferecem EaD, há 1.802 polos de apoio presencial distribuídos no território brasileiro (INEP, 2019a). Informações detalhadas no que tange ao funcionamento, à qualidade pedagógica e às inferências sobre evasão, características e perfil de discentes, professores e tutores, bem como outras informações que auxiliem a compreender as estruturas e realidades da EaD nesses cursos são de grande valia para o planejamento de novas ações de EaD.

Diante desses números iniciais, reforça-se a premência de uma proposta de um plano de expansão da EaD nas IES públicas federais, com base em estudos do cenário nacional e internacional, com a expectativa de constituir-se em ações que contribuirão para o alcance da Meta 12 do PNE.

² O SisUAB/Capes é um sistema de gestão de informações implementado pela Diretoria de Educação a Distância da Capes para auxiliar nas atividades acadêmicas e administrativas do Sistema UAB.

1.1 Indicadores da EaD no Brasil nas instituições de ensino superior públicas e privadas

O terceiro relatório de monitoramento das metas do Plano Nacional de Educação publicado pelo Inep em julho de 2020 (INEP, 2020a) destacou indicadores importantes e que são pertinentes contemplá-los neste relatório.

Referente à Meta 12 são eles:

- Indicador 12 A: taxa bruta de matrícula na graduação (TBM).
- Indicador 12 B: taxa líquida de escolarização na educação superior (TLE).
- Indicador 12 C: participação do segmento público na expansão de matrículas de graduação.

Um panorama é apresentado no documento Panorama da EaD no Brasil (CGEE, 2020). Nesse sentido, serão brevemente apresentadas algumas informações sobre os indicadores 12 A (TBM) e 12 C.

Em 2019, a TBM no Brasil estava em 37,4%, o que configurou um crescimento de 6,2 pontos percentuais (p.p.) ao ano (2016, 2017 e 2018). É válido ressaltar que, a partir de 2016, as IES privadas de ensino representam a maioria quantitativa da expansão da capacidade de atendimento na graduação. As IES públicas representaram um crescimento, entre 2016 a 2019, de 0,6 p.p. na TBM, sendo que a porcentagem por ano foram em: 2016, 9,3%; 2017, 8,9%; 2018, 9,7%; 2019, 9,9%.

Quando analisadas por região no Brasil, a TBM da população de 18 a 24 anos configura-se da seguinte forma no ano de 2019: Nordeste (30,3%); Norte (32,8%); Sudeste (39,9%); Sul (44,4%) e Centro-Oeste (44,8%). Destaca-se que a região Norte foi a única que representou crescimento da taxa em todo o período de 2012 a 2019. Ao realizar uma análise demográfica da população de 18 a 24 anos em cada região brasileira, o relatório conclui que as disparidades demográficas influenciam diretamente no crescimento ou decréscimo das TBM em cada região do Brasil. Por isso, a análise dessa taxa sempre deve ser realizada junto a uma análise demográfica da quantidade dessa população no ano inferido.

No entanto, apesar dessa influência no crescimento ou na queda da população de 18 a 24 anos em cada unidade da Federação (UF), estados – como Pará, Maranhão, Ceará, Rio Grande do Norte, mesmo com a queda de suas populações de 18 a 24 anos – apresentaram um crescimento considerável nas TBM.

No que tange ao indicador 12 C “Participação do segmento público na expansão de matrículas de graduação”, a meta é que, pelo menos, 40% das novas matrículas sejam efetuadas no segmento público até 2024. Esse indicador é definido por meio da razão entre o crescimento de matrículas na graduação nas IES públicas e o crescimento total de matrículas na graduação em um dado período.

Segundo o relatório, a participação das IES públicas na expansão de matrículas atingiu 12,7% em 2018, em que se observou crescimento de 7,2 p.p. ao ano desde 2015. Esse crescimento justifica-se devido ao crescimento proporcional das matrículas públicas em relação ao crescimento das matrículas privadas. No entanto, 12,7% da participação das IES públicas, ainda, é muito baixo em relação à meta de 40%. Entre 2012 a 2018, houve um crescimento total de matrículas atingindo o quantitativo de 1,41 milhão. As IES públicas federais representam 16,8% desse crescimento, e as IES públicas estaduais 2,5% apenas. O crescimento dos cursos de graduação a distância nas IES privadas foi o responsável por 67,3% da expansão do total de matrículas entre 2012 a 2018. Já as matrículas nos cursos EaD nas IES públicas tiveram queda de 182 mil para 173 mil (4,8%) no mesmo período.

Nota-se, ainda, um protagonismo da expansão entre 2012 e 2018 das IES públicas federais na modalidade presencial, pois houve compressão de matrículas EaD na rede federal. As redes estaduais contribuíram em ambas as modalidades para a expansão e as redes municipais tiveram queda significativa nas duas modalidades de educação.

Desse modo, observa-se a importância de criar estratégias, planejamento e oferta de matrículas de graduação a distância nas IES públicas federais nos próximos anos. A participação das IES públicas federais na expansão entre 2012 e 2018 ficou abaixo da meta de 40% em todas as regiões do Brasil. As regiões com maior participação do segmento público foram: Centro-Oeste (33,4%), Sudeste (28,8%) e Nordeste (15,5%). Já as regiões Norte e Sul tiveram retração considerável em -16,9% e -15,1%, respectivamente. O setor privado manteve a sua expansão positiva em todas as regiões. O segmento público, além de estar distante da Meta 12 do PNE, também apresentou

desigualdades de expansão e retração em algumas regiões. Entende-se, portanto, que uma expansão por meio da EaD deva vir acompanhada de ampla divulgação da oferta de vagas, bem como características da EaD pública com a mesma qualidade que se imprime ao presencial nessas IES e incentivos para a permanência estudantil em níveis de ensino, pesquisa e extensão, atendendo às demandas locais e nacionais.

Portanto, o terceiro relatório de monitoramento das metas do PNE para a Meta 12 concluiu que, para o alcance da meta de 50% da taxa bruta de matrículas até 2024, será necessário um crescimento de 12,6 p.p., uma média de 2,5 p.p. por ano. As regiões Norte (32,8%) e Nordeste (30,3%) apresentam as menores taxas. Logo, sugere-se maior atenção e ampliação para essas regiões, principalmente nos estados da região Nordeste onde se concentraram estados com os menores índices.

A participação do segmento público na expansão de matrículas está bem abaixo dos 40% pretendido, com 12,7%. As matrículas na EaD encontram-se em queda nas redes federal e municipais, ao passo que é na EaD que a expansão privada tem ocorrido.

Para compreender melhor o cenário atual desses desafios para atingir as metas pretendidas, apresentam-se a seguir alguns dos principais dados referentes ao panorama geral da oferta da EaD no Brasil nas IES com destaque para as IES públicas federais. Ressalta-se que todos os dados foram extraídos no último Censo da Educação Superior (INEP, 2019a) e todas as tabelas com os quantitativos que serão citados apresentam-se no documento Panorama da EaD no Brasil (CGEE, 2020).

Em relação ao panorama geral da oferta de cursos superiores no Brasil, sabe-se que há 110 IES públicas federais ativas ofertando cursos superiores, o que representa 4,3% do total de IES no Brasil, sendo as *públicas* de forma geral 274 (10,8%), as *particulares com fins lucrativo* são 1.303 (51,36%) mais do que a metade, as *particulares sem fins lucrativos* são 935 (36,85%) e as *especiais* 25 (0,99%). Esses índices mostram que as públicas têm pouquíssima representatividade no País, principalmente considerando as federais. Assim, seria necessário que fosse realizado um estudo sobre como expandir as ofertas de cursos de forma a não onerar as estruturas das Instituições Federais de Ensino Superior Públicas (Ifes) em termos de recursos humanos e financeiros, pedagógicos, tecnológicos, buscando otimizar e estabelecer parcerias com os estados e municípios.

Em relação ao número de cursos por categoria administrativa, têm-se: as IES públicas federais possuem uma frequência de oferta de 17,5% (6.687 cursos); as públicas estaduais 9,2% (3.513 cursos); as públicas municipais apenas 1,0% (401 cursos); as IES privadas com fins lucrativos representam a maioria sendo 41,5% (15.869 cursos); as privadas sem fins lucrativos 30,3% (11.606 cursos); e as especiais 0,5% (180 cursos). Na tabela 1 e no gráfico 1, visualiza-se a quantidade de cursos por categoria administrativa e por modalidade em uma comparação.

Tabela 1 – Número de cursos por categoria administrativa e modalidade

Categoria administrativa	Modalidade		Total
	Presencial	A distância	
Total	35.076	3.180	38.256
Pública federal	6.362	325	6.687
Pública estadual	3.372	141	3.513
Pública municipal	370	31	401
Privada com fins lucrativos	14.321	1.548	15.869
Privada sem fins lucrativos	10.471	1.135	11.606
Especial	180	–	180

Fonte: Censo da Educação Superior 2018 (INEP, 2018).

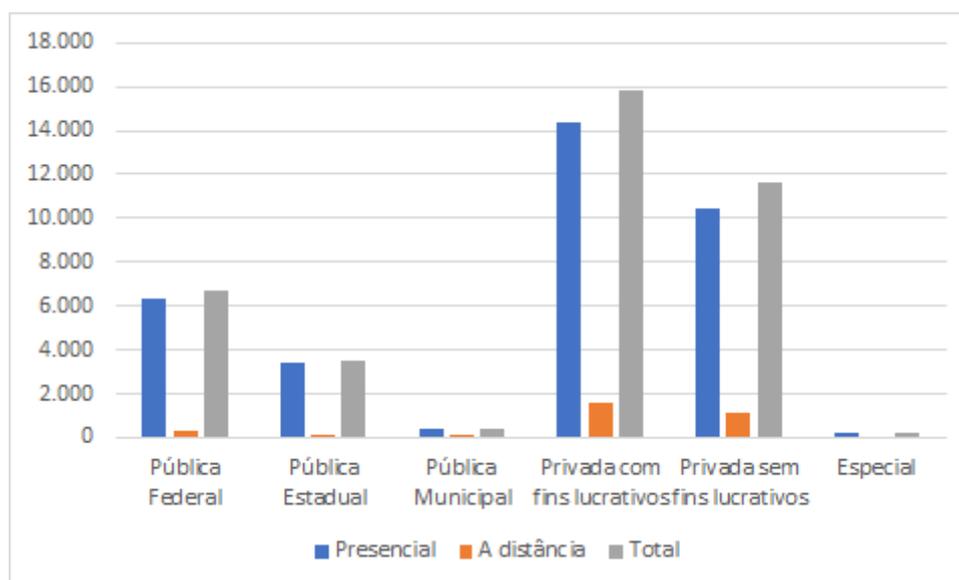


Gráfico 1 – Número de cursos por categoria administrativa e modalidade

Fonte: Censo da Educação Superior 2018 (INEP, 2018).

Nota-se maior representatividade de cursos a distância das IES públicas em âmbito federal em comparação com as estaduais e municipais, isto porque o quantitativo de IES públicas federais pertencentes e com polos UAB é mais expressivo em todo o território

brasileiro, logo há mais iniciativas de ofertas dessa modalidade. No entanto, julga-se interessante que, em relação aos cursos presenciais, os estudantes pudessem ter a opção de escolha para cursar na modalidade presencial ou a distância, criando, com isso, a perspectiva de equilibrar a oferta e a demanda e o melhor aproveitamento de verbas públicas em cursos a distância ou presenciais e evitando cursos com baixo número de estudantes. Além disso, adota-se uma maneira de construir solidamente cursos nas duas modalidades nas Ifes, podendo haver parceria de oferta entre elas. Assim, seria possível aumentar significativamente as vagas dos cursos a distância nessas instituições, aproximando-se da quantidade de oferta das IES privadas.

Anteriormente, já se informou acerca do número de matrículas nas modalidades EaD e presencial entre as IES públicas e privadas. No entanto, a seguir, apresentam-se dados gerais de matrículas do último Censo que permitem compreender melhor o cenário efetivo de matrículas por *modalidade*, *UF* e *categoria administrativa* (vide tabela 2) em que é possível verificar que a quantidade de matrículas em IES é consideravelmente maior nas privadas. Em relação às públicas, as federais possuem protagonismo que pode beneficiar na expansão por meio da EaD, uma vez que a distribuição de polos em todo o território brasileiro, atrelado a novas ofertas formativas, pode agregar uma quantidade significativa de matrículas. Assim, na tabela 2, visualizam-se, também, as especificidades por modalidade nas UF.

Na modalidade a distância e nas Ifes, estados como Minas Gerais (MG), Rio de Janeiro (RJ), Piauí (PI) e Rio Grande do Sul (RS) tiveram quantidades de matrículas EaD mais significativas em comparação aos demais, esse comportamento também ocorreu na modalidade presencial, com exceção do Piauí (PI).

No Acre (AC), só houve matrículas EaD nas IES públicas federais. São Paulo (SP) e Santa Catarina (SC) foram os únicos estados que tiveram matrículas EaD em quase todas as IES em suas respectivas categorias administrativas. O total de matriculados nos cursos das Ifes é 1.325.026; já, nos presenciais, têm-se 1.231.951 (93%); e a distância, 93.075 (7%).

Em relação à extensão nacional, o número total de matriculados, ou seja, que frequentam uma IES, é 8.451.748 e a taxa de escolarização do público de 18 a 24 anos de idade está em 32,4%, de acordo com os últimos dados da Pnad-C de 2019. Esse dado demonstra, ainda, alguns desafios para efetivação de acesso e permanência desse

público no ensino superior, pois os dados revelaram que 11% desse público ainda frequentava, em 2019, a educação básica, ou seja, encontravam-se atrasados na escolarização, e apenas 4,1% haviam completado o ensino superior. Assim, a taxa daqueles que não frequentavam e concluíram a escola em 2019, na faixa de 18 a 24 anos, é consideravelmente alta, igual a 63,5%.

Tabela 2 – Número de matrículas por modalidade do curso e categoria administrativa por estado

Modalidade	PF	PE	PM	PCFL	PSFL	Esp	Total
Total	1.325.026	661.166	66.593	4.241.339	2.132.574	25.050	8.451.748
Presencial	1.231.951	583.169	64.690	2.605.784	1.884.545	25.050	6.395.189
SP	52.051	191.041	33.443	745.033	612.277	9.792	1.643.637
MG	172.109	28.820	–	216.323	223.898	–	641.150
RJ	118.887	31.084	1.287	199.809	211.004	–	562.071
PR	65.405	65.146	1.640	156.523	86.119	–	374.833
RS	98.667	3.989	–	66.379	191.115	–	360.150
BA	57.886	46.135	–	182.270	41.991	–	328.282
CE	51.014	41.173	–	115.783	40.959	–	248.929
PE	55.581	16.314	266	104.802	43.749	15.258	235.970
SC	45.748	11.322	10.412	52.266	108.202	–	227.950
GO	35.338	17.571	12.646	72.749	49.595	–	187.899
DF	39.190	754	–	70.102	52.217	–	162.263
PA	55.805	14.703	–	68.974	13.482	–	152.964
MA	41.950	17.340	–	66.389	25.759	–	151.438
PB	49.052	16.910	–	59.142	7.965	–	133.069
AM	29.100	20.904	–	63.303	17.271	–	130.578
MT	26.177	17.308	–	60.317	19.842	–	123.644
ES	29.507	315	210	41.481	43.872	–	115.385
PI	28.227	13.593	–	54.833	5.713	–	102.366
RN	39.650	9.455	–	39.281	8.857	–	97.243
MS	27.132	7.316	–	26.021	26.360	–	86.829
AL	28.710	7.129	–	25.570	21.150	–	82.559
SE	24.802	–	–	39.276	3.118	–	67.196
TO	18.041	1.757	4.786	16.536	11.192	–	52.312
RO	11.836	–	–	24.178	14.503	–	50.517
AP	11.602	1.160	–	17.178	3.722	–	33.662

Modalidade	PF	PE	PM	PCFL	PSFL	Esp	Total
AC	11.389	–	–	13.520	367	–	25.276
RR	7.095	1.930	–	7.746	246	–	17.017
A distância	93.075	77.997	1.903	1.635.555	248.029	–	2.056.559
PR	652	9.582	–	661.892	12.977	–	685.103
SP	393	39.758	1.897	403.584	143.419	–	589.051
SC	1.692	994	6	216.366	9.873	–	228.931
RJ	27.377	7.820	–	133.786	7.373	–	176.356
MS	1.246	138	–	143.876	17.998	–	163.258
MG	7.911	241	–	8.446	22.835	–	39.433
RS	6.206	–	–	6.419	18.999	–	31.624
CE	3.223	4.333	–	2.110	9.061	–	18.727
DF	466	–	–	11.584	3.070	–	15.120
BA	1.800	1.965	–	10.314	17	–	14.096
PE	3.239	1.230	–	9.108	50	–	13.627
PI	9.704	2.591	–	729	–	–	13.024
SE	2.177	–	–	10.829	–	–	13.006
MA	3.640	4.618	–	2.433	1.241	–	11.932
RN	1.978	207	–	6.074	–	–	8.259
ES	2.557	–	–	2.768	724	–	6.049
PB	4.300	701	–	384	–	–	5.385
MT	3.742	1.497	–	–	4	–	5.243
AL	3.445	352	–	–	87	–	3.884
AM	1.081	–	–	2.239	–	–	3.320
GO	472	1.475	–	967	77	–	2.991
PA	1.151	196	–	1.057	–	–	2.404
RO	2.015	299	–	–	–	–	2.314
RR	970	–	–	253	53	–	1.276
AP	998	–	–	–	171	–	1.169
RD	546	–	–	337	–	–	883
AC	94	–	–	–	–	–	94

Fonte: Censo da Educação Superior 2018 (INEP, 2018).

Legenda: PF = pública federal; PE = pública estadual; PM = pública municipal; PSFL = privada sem fins lucrativos; PCFL = privada com fins lucrativos; e Esp = especial.

O gráfico 2 ilustra o número de matrículas em IES por modalidade e permite visualizar as diferenças significativas entre as categorias de instituições de ensino superior.

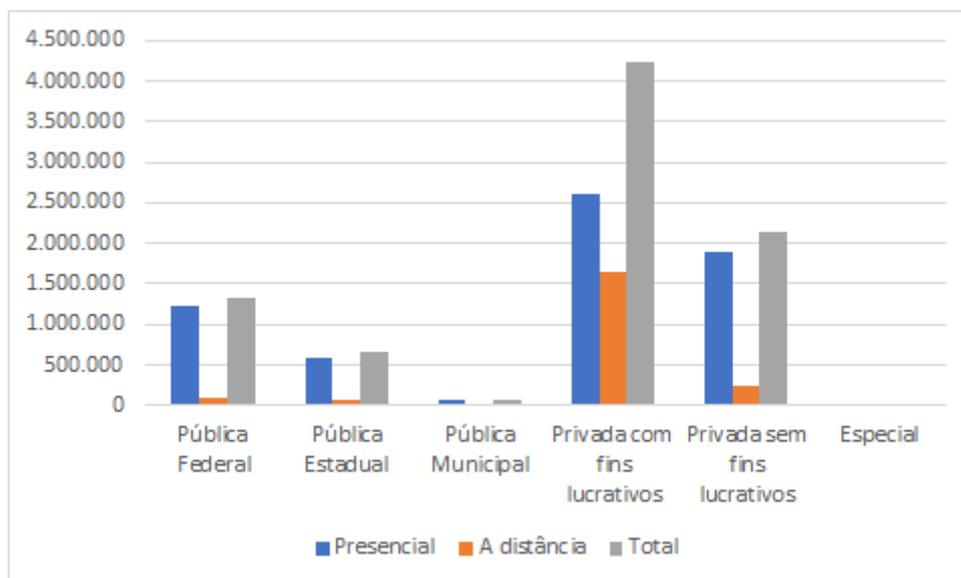


Gráfico 2 – Número de matrículas em IES por modalidade do curso e categoria administrativa
Fonte: Censo da Educação Superior 2018 (INEP, 2018).

Ao analisar os concluintes, o total geral foi de 1.264.778 estudante. Destes, 12,4% aproximadamente são concluintes em IES públicas federais, o que equivale a 156.934 estudantes. No presencial, os concluintes representam 78,3% do total geral, com 990.857 estudantes. Destes, 145.889 alunos são concluintes em IES públicas federais.

Os concluintes na EaD representam 21,7% do total geral com 273.921 concluintes. Destes, 11.045 estudantes são concluintes nas IES públicas federais. Nas IES públicas federais, há maior expressividade de concluintes nos estados de Minas Gerais (MG), Piauí (PI) e Rio de Janeiro (RJ).

Em relação ao número de docentes, as IES públicas federais possuem o maior quantitativo de docentes em comparação às demais IES públicas (estaduais e municipais), privadas (com e sem fins lucrativos) e especiais – e o número total de docentes é de 123.761, dos quais a grande maioria atua em universidades e institutos federais. O quantitativo por organização acadêmica e categoria administrativa pode ser melhor observado na tabela 3 e no gráfico 3.

Tabela 3 – Número de docentes do ensino superior por organização acadêmica e categoria administrativa

Organização acadêmica	Categoria administrativa						Total
	PF	PE	PM	PCFL	PSFL	Esp	
Total	123.761	53.182	4.768	107.307	106.917	1.958	397.893
Universidade	97.580	47.734	2.414	21.166	46.602	–	215.496
Centro universitário	363	141	861	26.211	23.905	669	52.150
Faculdade	416	5.307	1.493	59.930	36.410	1.289	104.845
Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia	23.878	–	–	–	–	–	23.878
Centro Federal de Educação Tecnológica	1.524	–	–	–	–	–	1.524

Fonte: Censo da Educação Superior 2018 (INEP, 2018).

Legenda: PF = pública federal; PE = pública estadual; PM = pública municipal; PSFL = privada sem fins lucrativos; PCFL = privada com fins lucrativos; e Esp = especial.

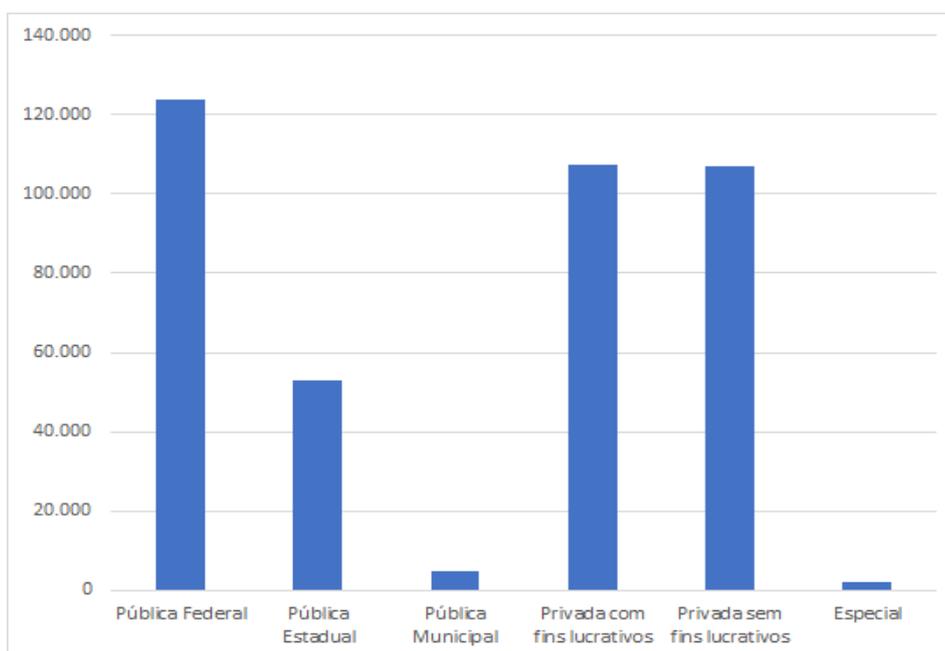


Gráfico 3 – Número de docentes do ensino superior por organização acadêmica e categoria administrativa
Fonte: Censo da Educação Superior 2018 (INEP, 2018).

Conforme pode ser observado na tabela 4, os oito estados com maior quantidade de IES pública federal e com maior quantidade de *campi* possuem maior expressividade em número de docentes, sendo os estados de São Paulo, Minas Gerais, Rio de Janeiro, Paraná, Rio Grande do Sul, Bahia, Santa Catarina e Pernambuco. Nas IES de todo o

território o brasileiro, há maior quantidade de docentes homens do que mulheres, assim como os docentes de cor branca são maioria em relação às demais cores e/ou raças.

A respeito das informações de docentes que atuam em cursos a distância em todo o território brasileiro, tem-se um total de 19.450 docentes. No entanto, não é possível averiguar com os dados disponíveis no Censo sobre a atuação específica no ensino em cursos a distância, se é em relação à produção de material didático para a EaD, isto é, autoria de disciplina, se tutoria, aulas on-line e/ou gravadas ou a áreas de gestão desses cursos. O quantitativo por UF é inexpressivo, sendo que a maior participação proporcional é no Mato Grosso do Sul (MS), com 9,93%, de 6.032 profissionais, somente 599 atuam na EaD e, com a menor participação em porcentagem, encontra-se o Acre (AC), contendo 0,55%, ou seja, de 1.627 profissionais, apenas nove afirmaram a participação (*vide* tabela 4).

Tabela 4 – Número de docentes do ensino superior por estado e atuação em cursos a distância

	Atua na EaD						Total	
	Não		Sim		Não informado			
	Freq.	%	Freq.	%	Freq.	%	Freq.	%
Total	365.024	91,7	19.450	4,9	13.419	3,4	397.893	100,0
SP	76.612	92,5	4.656	5,6	1.533	1,9	82.801	100,0
MG	40.907	91,7	2.564	5,7	1.147	2,6	44.618	100,0
RJ	28.994	88,6	2.277	7,0	1.446	4,4	32.717	100,0
PR	26.485	87,5	2.338	7,7	1.438	4,8	30.261	100,0
RS	24.365	93,3	1.086	4,2	676	2,6	26.127	100,0
BA	20210	93,9	512	2,4	809	3,8	21531	100,0
SC	17.613	91,0	1.136	5,9	606	3,1	19.355	100,0
PE	13.715	92,9	458	3,1	583	4,0	14.756	100,0
GO	13.172	96,7	152	1,1	301	2,2	13.625	100,0
CE	12706	94,5	330	2,5	416	3,1	13452	100,0
PB	9.373	90,8	390	3,8	564	5,5	10.327	100,0
PA	9.270	94,5	129	1,3	411	4,2	9.810	100,0
DF	8503	92,1	377	4,1	357	3,9	9237	100,0
MT	7.920	92,6	246	2,9	384	4,5	8.550	100,0
MA	7.171	90,5	322	4,1	427	5,4	7.920	100,0

	Atua na EaD							
	Não		Sim		Não informado		Total	
	Freq.	%	Freq.	%	Freq.	%	Freq.	%
RN	6.407	87,2	511	7,0	430	5,9	7.348	100,0
ES	6.671	93,5	221	3,1	246	3,4	7.138	100,0
PI	5.548	90,1	198	3,2	413	6,7	6.159	100,0
MS	5.261	87,2	599	9,9	172	2,9	6.032	100,0
AM	5057	92,7	201	3,7	195	3,6	5453	100,0
AL	4776	92,1	202	3,9	205	4,0	5183	100,0
SE	3.477	90,9	239	6,3	107	2,8	3.823	100,0
TO	3.353	92,4	109	3,0	166	4,6	3.628	100,0
RO	3.100	94,9	66	2,0	101	3,1	3.267	100,0
AP	1772	91,2	50	2,6	121	6,2	1943	100,0
AC	1482	91,1	9	0,6	136	8,4	1627	100,0
RR	1.104	91,6	72	6,0	29	2,4	1.205	100,0

Fonte: Censo da Educação Superior 2018 (INEP, 2018).

Os dados apresentados com base no Censo da Educação Superior (INEP, 2019a) caracterizam um cenário da educação superior em especial da EaD que permite concluir que a expansão da taxa de matrículas na rede pública federal possui, de fato, inúmeros desafios, principalmente de cunho econômico e de organização acadêmica, dado os inúmeros obstáculos do todo o território brasileiro e das condições das próprias IES públicas. No entanto, há que se considerar possibilidades exequíveis de articulação da *expertise* dos profissionais e estudantes de pós-graduação da rede pública federal para contribuir na oferta de qualidade de cursos superiores a distância. Além disso, acredita-se que – se, na oferta de cursos superiores a distância, tiverem garantidas a qualidade formativa, a ampla divulgação e a organização administrativa com todo o sistema universitário, inclusive com o Sistema UAB –, a EaD das IES públicas federais terão melhor estrutura técnica e pedagógica, capazes de compor parte fundamental do quantitativo de matrículas e concluintes no Brasil e estruturar-se para colaborar em um processo de institucionalização da modalidade.

Outrossim, uma observação importante em relação às IES refere-se ao número total de matrículas que foram de 1.325.026, sem somar as vagas remanescente e novas. Por sua vez, o número total de docentes é de 123.761, o que permite fazer uma relação de

10,71 discentes por docente; enquanto nas instituições privadas com fins lucrativos, essa relação é de 39,5, conforme ilustra o gráfico 4. Há que se considerar relevantes diferenças no que concerne às atividades dos docentes das IES públicas em pesquisa e extensão, não sendo possível uma comparação direta entre essas taxas. Ainda assim, é possível que esse dado indique uma oportunidade de expansão, principalmente em relação ao número de ofertas de cursos e vagas no Brasil, por meio das Ies.

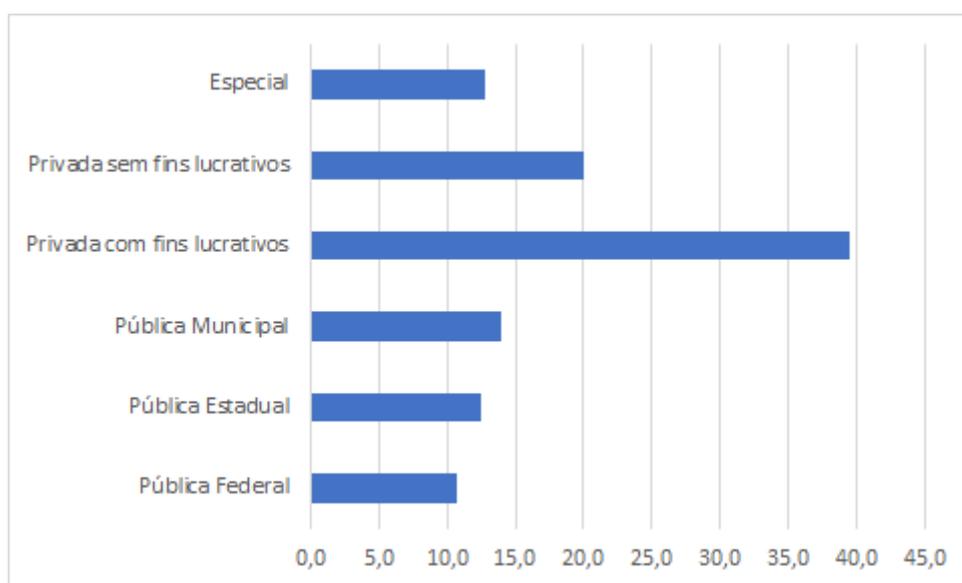


Gráfico 4 – Quantidade de estudantes matriculados em cursos de graduação por docentes por categoria administrativa

Fonte: Censo da Educação Superior 2018 (INEP, 2018).

Com os indicadores da EaD no Brasil nas instituições de ensino superior públicas e privadas descritos acima, o documento Panorama da EaD no Brasil (CGEE, 2020) complementa as perspectivas de expansão ao fazer uma análise dos marcos regulatórios da EaD no País, que serão apresentados a seguir.

1.2 Cenário regulatório da EaD no Brasil

O quadro 1 apresenta um resumo com os principais marcos regulatórios que configuram a organização e o desenvolvimento atual da EaD no ensino superior no Brasil, pautando-se, principalmente, nos últimos cinco anos nos quais há diretrizes que orientam as ofertas de educação superior a distância no Brasil. Por meio desse conjunto normativo,

constatam-se alguns avanços que permitiram as IES certa autonomia na gestão de suas ofertas de cursos e maior flexibilidade nos procedimentos pedagógicos e de avaliação. No entanto, há, ainda, a necessidade de superar alguns obstáculos que serão elencados nos desafios mais à frente.

Quadro 1 – Principais Marcos Regulatórios de EaD do MEC

Lei nº 9.394, de 20 dezembro 1996 (BRASIL, 1996)
<p>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”.</p> <p>Esclarece que a EaD pode ser ofertada em todos os níveis, sendo necessário que as instituições sejam credenciadas pela União.</p> <p>Art. 32, parágrafo quarto, sobre os limites da oferta da EaD no ensino fundamental: “O ensino fundamental será presencial, sendo o ensino a distância utilizado como complementação da aprendizagem ou em situações emergenciais”</p> <p>Art. 47, parágrafo terceiro: não obrigatoriedade de frequência na EaD: “É obrigatória a frequência de alunos e professores, salvo nos programas de educação a distância.”</p> <p>Artigo 80 foi regulamentado pelo Decreto 9.057, de 25 de maio de 2017 (BRASIL, 2017a).</p>
Decreto nº 9.057, de 25 de maio de 2017 (BRASIL, 2017a)
<p>Art. 1º: “Para os fins deste Decreto, considera-se educação a distância 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”.</p> <p>Qualquer instituição que não aceite diplomas de alunos de graduação de cursos na modalidade a distância, ofertada por instituições devidamente credenciadas, está cometendo ilegalidade.</p> <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. 4º: “As atividades presenciais [...] serão realizadas na sede da instituição de ensino, nos polos de educação a distância ou em ambiente profissional, conforme as Diretrizes Curriculares Nacionais”.</p> <p>Artigo 11, § 2º: “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”.</p> <p>Sobre o credenciamento automático:</p> <p>Art. 12: “As instituições de ensino superior públicas dos sistemas federal, estaduais e distrital ainda não credenciadas para a oferta de cursos superiores na modalidade a distância ficam automaticamente credenciadas, pelo prazo de cinco anos, contado do início da oferta do primeiro curso de graduação nesta modalidade, condicionado à previsão no Plano de Desenvolvimento Institucional”.</p> <p>Avaliação na sede:</p> <p>Art. 13: “Os processos de credenciamento e reconhecimentos institucionais, de autorização, de reconhecimento e de renovação de reconhecimento de cursos superiores na modalidade a distância serão submetidos à avaliação in loco na sede da instituição de ensino, com o objetivo de verificar a existência e a adequação de metodologia, de infraestrutura física, tecnológica e de pessoal que possibilitem a realização das atividades previstas no Plano de Desenvolvimento Institucional e no Projeto Pedagógico de Curso”.</p> <p>Autonomia:</p> <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>
Resolução CNE/CES nº 1, de 11 de março de 2016 (BRASIL, 2016)
Estabelece Diretrizes e Normas Nacionais para a Oferta de Programas e Cursos de Educação Superior na Modalidade a Distância
Portaria Normativa nº 11, de 20 de junho de 2017 (BRASIL, 2017b)

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 (BRASIL, 2017a).

Art. 8º: § 1º “A oferta de cursos superiores a distância sem previsão de atividades presenciais, inclusive por IES detentoras de autonomia, fica condicionada à autorização prévia pela SERES, após avaliação in loco no endereço sede, para comprovação da existência de infraestrutura tecnológica e de pessoal suficientes para o cumprimento do PPC, atendidas as DCN e normas específicas expedidas pelo MEC”.

Polos de Educação a Distância

Resolução nº 01, de 11 de março de 2016 (BRASIL, 2016), define polo como uma unidade acadêmica e operacional descentralizada.

Decreto nº 9.057, de 25 de maio de 2017 (BRASIL, 2017a)

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. ”

Portaria Normativa nº 11, de 20 de junho de 2017 (BRASIL, 2017b)

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.”

Polos Universidade Aberta do Brasil

“O Polo UAB é uma estrutura acadêmica de apoio pedagógico, tecnológico e administrativo para as atividades de ensino e aprendizagem dos cursos e programas de Educação a Distância - EaD, de responsabilidade das Instituições de Ensino Superior - IES. O polo UAB é localizado, preferencialmente, em municípios de porte médio, que apresentam um total de habitantes entre 20 e 50 mil, e que não possuam instalações acadêmicas públicas de nível superior” (CAPES, 2018).

O polo UAB pode ser efetivo, quando a responsável mantenedora pela infraestrutura for um governo estadual ou municipal e pode ser um polo associado, quando a responsável mantenedora for uma IES integrante do Sistema UAB. Quando o polo é associado, geralmente localiza-se em um *campus* de uma IES. As composições gerais, de infraestrutura e recursos humanos são apresentadas no *site* da própria UAB (CAPES, 2018).

Fonte: Panorama da EaD no Brasil (CGEE, 2020).

Os marcos legais apresentados no quadro 1, publicados nos últimos anos, demonstram alguns avanços na direção de permitir que as IES tenham mais autonomia para a criação de cursos e sua respectiva oferta em polos presenciais, oportunizando condições de atender às demandas de formação com maior agilidade, flexibilidade e em contextos diversos. No entanto, entre as normas que permitem a ação que efetivamente traz os resultados esperados, há, ainda, um enorme campo a ser explorado e melhor organizado. Aspectos como mobilidade estudantil, condições de oferta que atendam ao contexto local e regional, conciliação de oferta, demanda e público-alvo, entre outros aspectos organizacionais, ainda, não foram tratados, quer seja pelas IES públicas, quer seja pelo Sistema UAB/Capes.

Ao analisar os estados da Federação, 19 possuem alguma legislação própria para a EaD, muitas delas orientam a oferta apenas no que tange à educação básica, à educação profissional e à educação de jovens e adultos (EJA). No geral, esse expediente justifica-se, pois a responsabilidade regulatória dessas modalidades fica a cargo dos Conselhos Estaduais de Educação (CEE) e das respectivas estruturas estaduais de ensino. No entanto, essas especificidades regulatórias da EaD não impactam diretamente a oferta da EaD no ensino superior nas regiões brasileiras. Sendo assim, ao considerar a oferta da EaD no ensino superior, em especial nas Ifes, faz-se necessário aprofundar a análise para os temas regulatórios nacionais que impactam diretamente o modo como se desenvolve a educação a distância no País.

Para atender à expansão da EaD a curto prazo, com base no cenário atual, um caminho mais imediato que oferece possibilidades para atender aos desafios no contexto brasileiro seria ampliar e aperfeiçoar os programas de educação a distância já oferecidos pelo Sistema UAB, com vista a um processo a médio prazo de institucionalização da EaD nas Ifes e a longo prazo de criação de uma Universidade Federal Digital.

Nessa direção, há uma preocupação sobre a falta de políticas sólidas para a oferta da EaD e seu financiamento nas instituições públicas. O modo de financiamento da EaD pelo Sistema UAB é explicitado pelo art. 6º do Decreto nº 5.800, de 2006 (BRASIL, 2006a), que dispõe o seguinte:

As despesas do Sistema UAB correrão à conta das dotações orçamentárias anualmente consignadas ao Ministério da Educação e ao Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação – FNDE, devendo o Poder Executivo compatibilizar a seleção de cursos e programas de educação superior com as dotações orçamentárias existentes, observados os limites de movimentação e empenho e de pagamento da programação orçamentária e financeira (BRASIL, 2006a).

Desse modo, observa-se um caráter sempre emergencial da UAB em relação às iniciativas de EaD para a formação superior, e quase sempre sem se ter garantias de continuidade, pois há incertezas com possíveis interrupções de repasses de recursos. Além disso, por essa dependência de alocação anual de recursos orçamentários, as iniciativas de EaD nas Ifes públicas sempre se caracterizam como um apêndice da estrutura acadêmica, sem tornar-se uma ação efetivamente institucionalizada. Trata-se, portanto, de outro desafio a ser superado cujo estudo elaborado pela Diretoria de Educação a Distância (DED/Capes) em 2017 (CAPES, 2017) já apontava para a necessidade de institucionalização da EaD.

Para evidenciar o exposto, o gráfico 5 mostra como o orçamento executado pela UAB vem diminuindo ao longo dos anos, o que pode ter impactado a redução de ofertas nos últimos anos. Portanto, o apoio com recursos para a UAB pode ser uma medida necessária de curto prazo para a expansão até que um processo de institucionalização se concretize a médio e longo prazo.

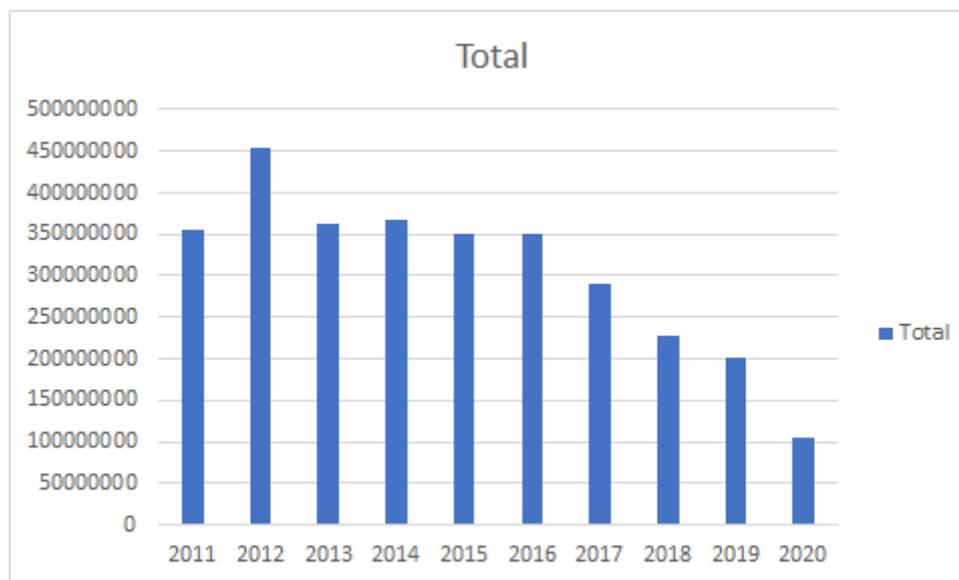


Gráfico 5 – Orçamento executado pela UAB (2020 – valores parciais)

Fonte: Diretoria de Educação a Distância (DED/Capes) (CAPES, 2017).

O marco regulatório aqui apresentado dá amparo ao desenvolvimento de novas ações de EaD pelas IES, incentivando a ampliação de cursos novos e já existentes. Diversas ações já foram realizadas pelas IES que demonstraram algumas perspectivas significativas para o avanço da modalidade a distância no País. A seguir serão apresentadas algumas experiências de EaD que podem servir de exemplos e parâmetros de análise para expansão dessa modalidade de educação e que retratam seu funcionamento na esfera pública e privada.

1.3 Síntese de três experiências de ensino superior a distância

No intuito de identificar casos de sucesso no cenário nacional, segundo os referenciais de qualidade do MEC para a oferta da EaD, três experiências contribuíram na análise do Panorama da EaD no Brasil (CGEE, 2020):

- 1) Uma IES *privada* com destaque e atuação na EaD brasileira – Universidade Centro de Ensino Superior de Maringá (UniCesumar).
- 2) Uma IES *pública* estadual – Universidade Estadual do Maranhão (Uema), por seu avanço na qualidade de EaD oferecida.
- 3) O *consórcio* entre as IES públicas estaduais e federais do Rio de Janeiro – Centro de Educação a Distância do Estado do Rio de Janeiro (Cederj), por envolver várias instituições públicas participantes.

As duas experiências públicas escolhidas pertencem ao Sistema UAB. Logo, a análise realizada infere sobre os aspectos próprios de como ofertam a EaD, segundo as diretrizes e composições vinculadas ao referido sistema, que está diretamente vinculado à Capes/MEC. Ao realizar busca no sistema público de oferta de EaD, verificou-se que é, ainda, embrionário o oferecimento de vagas institucionalizadas nas Ifes, com algumas poucas iniciativas concentradas em alguns institutos federais. Portanto, justifica-se o estudo das experiências junto ao Sistema UAB, pois ele, ainda, é protagonista nas nuances políticas e práticas devido a ser, desde 2005, um programa articulador entre governo federal e entes federativos, que apoia instituições públicas de ensino superior a oferecerem cursos de nível superior e de pós-graduação por meio do uso da modalidade de educação a distância. Por essa razão, possui impactos significativos na oferta da EaD nas IES públicas federais no cenário atual.

Os aspectos analisados são descritos em detalhes no documento Panorama da EaD no Brasil (CGEE, 2020). No quadro 2, há uma síntese dos principais elementos analisados e algumas conclusões das três IES que auxiliam na propositura dos desafios e das sugestões para a expansão.

Quadro 2 – Principais elementos analisados na UniCesumar, Uema e Cederj

IES	UniCesumar	Uema	Cederj
Estudantes	Mais de 250 mil	24.700	35.197
Polos	700	40	33
Cursos ativos	54	11	17
Atividades presenciais	Provas	Provas e outras atividades acadêmicas.	Polos regionais: onde ocorrem tutorias, atividades práticas, estudos dirigidos, seminários e avaliações presenciais e onde estão localizados: os laboratórios didáticos, a biblioteca, o laboratório de informática e as salas de estudos.

IES	UniCesumar	Uema	Cederj
Atividades on-line	Aulas: ao vivo, conceituais e de estudo de caso; fóruns; estudo on-line (avaliativas), semana de conhecimentos gerais, material de avaliação prática de aprendizagem (Mapa) e desenvolvimento de projetos.	Videoaulas: gravadas pelos professores em estúdio; textos complementares (podendo ser de autoria dos professores e/ou de terceiros); conferências via RNP; aulas práticas.	Plataforma: ambiente virtual onde ocorre a interação dos alunos com os tutores a distância e os professores, material didático, ambiente para discussão e produção coletiva além de avisos acadêmico-administrativos.
Recursos	Recursos: livros didáticos; áudio MP3, biblioteca virtual e presencial, APP UniCesumar.	Principais recursos utilizados: fascículos com planos de ensino, conteúdos e atividades sistematizadas.	Vídeos, animações, textos e documentos de todas as áreas do conhecimento que podem ser consultados e utilizados gratuitamente.
Coordenador de		- Curso. - Tutores: acompanha e orienta o desempenho dos tutores.	
Professor	- Autor/conteudista: elabora o material didático. - Formador: ministra o conteúdo.	Da disciplina: responsável pela elaboração do conteúdo, materiais didáticos e formação de tutores.	
Tutor	- Mediador: acompanha o processo de ensino-aprendizagem: - Operacional: responsável por demandas operacionais. - Presencial: atende ao aluno no polo de apoio presencial.	Distância: realiza a mediação do processo de aprendizagem no ambiente on-line. Tutor presencial: faz a mediação das atividades operacionais e pedagógicas nos momentos presenciais.	
Extensão:	Atividades de projetos que visam ao desenvolvimento de competências para atuação profissional.	Não foram encontrados dados específicos relacionados às atividades.	Disponibiliza diretrizes específicas referente aos estágios na EaD (HAWAD; CUNHA, 2010). Projetos de pesquisa e extensão: espaço da Ciência; Projeto Jovens Talentos; Praça da Ciência; Caravana da Ciência; Museu Ciência e Vida e Feira de Ciência, Tecnologia e Inovação do Estado do Rio de Janeiro (Fecti).
Pesquisa	Não existem detalhamentos sobre se há e como, de fato, ocorrem	A revista <i>TICs & EaD em Foco</i> (UEMA, 2020) é a publicação	Os polos realizam semanas acadêmicas, com eventos científicos na universidade responsável pelo seu curso.

IES	UniCesumar	Uema	Cederj
	atividades de pesquisa.	científica semestral do Núcleo de Tecnologias para Educação da Uema-Uemanet, Brasil, Maranhão.	Revistas científicas: <i>EaD em Foco</i> , desde 2010 (CECIEJ, 2010); <i>Revista de Educação Pública</i> , desde 2002 (CECIEJ, 2002).

Fonte: elaboração própria.

Algumas considerações pertinentes:

- UniCesumar: não foi possível levantar a relação quantitativa de tutor/aluno sobre as especificidades de contratação de tutores e professores. Além disso, também não foi possível inferir se existe um núcleo específico para a EaD.
- Uema: há um núcleo específico para a EaD, denominado Núcleo de Tecnologias para a Educação (Uemanet). É importante ter núcleos como esse para subsidiar a EaD e o uso de tecnologias e conectividade nas IES. Por se tratar de uma IES pública pertencente ao Sistema UAB, sabe-se como são realizados os modos de contratação de professores e tutores. No entanto, não foi possível inferir sobre a especificidade dos profissionais envolvidos no núcleo de tecnologia, como, por exemplo, equipe de TI, de criação e pedagógica.
- Centro de Ciências e Educação Superior a Distância do Estado do Rio de Janeiro (Cederj): nota-se uma diferença no formato de produção de material didático em relação às outras duas IES. Ou seja, há uma ação colaborativa entre os professores do presencial para a produção de conteúdo nos cursos de graduação a distância. Todos os recursos disponíveis no Canal Cecerj é uma maneira significativa de potencializar o uso e o reúso dos recursos produzidos pelos docentes.
- Nota-se que os papéis da equipe multidisciplinar seguem basicamente as mesmas nuances da IES privada, sendo um professor conteudista e tutores presenciais e a distância para mediar os processos de ensino-aprendizagem. Nesse caso, tanto na Uema, quanto no Cederj, o que se diferencia é a presença de um coordenador de tutores para supervisionar o trabalho pedagógico.

Com base nos dados apresentados nas três IES analisadas, apontam-se alguns elementos norteadores, que se configuram como desafios para a proposta de expansão:

- 1) Definir um padrão de relação tutor/aluno para garantir qualidade e viabilidade na mediação pedagógica no processo de ensino-aprendizagem.
- 2) Definir e estruturar uma equipe multidisciplinar para a EaD: professores e modos de construção de conteúdo, tutores, supervisão de tutores e formação necessária para atuação na EaD.
- 3) É importância ter um núcleo de educação e tecnologia para subsidiar o desenvolvimento dos cursos a distância. São necessárias equipes com profissionais especializados nas áreas de tecnologia, audiovisual, criação (*designers*) e *designer* educacional. O desafio é definir se cada IES teria o próprio núcleo ou se haveria uma única instituição capaz de subsidiar toda a oferta e desenvolvimento da EaD pública no Brasil, no caso um modelo de Universidade Federal Digital.
- 4) Definir e melhor estruturar ações de como se viabilizar atividades de pesquisa e extensão também para a EaD, extrapolando alguns dos limites impostos pela distância. As iniciativas apresentadas pelo consórcio Cederj propiciam atividades de pesquisa e extensão para participação de estudantes dos cursos na modalidade a distância.
- 5) Analisar as melhores propostas pedagógicas para o desenvolvimento dos cursos a distância no que tange a: conteúdos, recursos, metodologia, ambiente virtual de aprendizagem, atividades presenciais (tipos e necessidades) e modelos de tutoria.
- 6) Fomentar um repositório de recursos e atividades didáticas de domínio público para auxílio no seu uso em cursos a distância e potencializar uma cultura de educação on-line e aberta, cujo exemplo pode ser a iniciativa do Canal Cecerj.

Com base nesses pontos indicados, apresentam-se, a seguir, algumas análises que contribuem para o cenário de desafios e possibilidades do plano de expansão.

Dos três históricos apontados, o que traz maiores contribuições para o início da expansão é o do Cederj, uma vez que possibilita a experiência de unir todas as universidades públicas do estado do Rio de Janeiro para oferecer cursos a distância. Entende-se que uma das principais iniciativas do plano de expansão é unir o potencial das Ifes para oferecer graduação a distância. Entre as medidas adotadas pela equipe que iniciou o projeto, destaca-se o estudo para definir a localização dos polos presenciais

relacionando-os com a proporção de jovens concluintes do ensino médio de 18 a 24 anos. Além disso, a organização financeira compartilhada nas esferas federal, estadual e municipal é interessante e traz possibilidades para se pensar no plano de expansão.

Em relação à equipe multidisciplinar, tanto a Uema quanto o Cederj fazem parte do Sistema UAB e, portanto, os professores e tutores presenciais e a distância são financiados pelas bolsas da Capes, conforme determina a Portaria Capes nº 183, de 21 de outubro de 2016 (CAPES, 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 UAB.

Nesse sentido, entende-se que, a curto prazo, deve-se reorganizar a oferta da EaD nas Ifes, com ênfase na valorização dos profissionais, não sendo mais uma ocupação secundária que fragiliza e desqualifica essa modalidade de ensino. Além disso, é relevante que se faça um estudo sobre a viabilidade, a médio e longo prazo, de uma instituição pública federal que centralize a oferta da EaD pública no Brasil, conforme ocorre em países como Portugal e Espanha, como uma instituição própria para a oferta da EaD em âmbito nacional.

Para diminuir as despesas com formadores, uma estratégia adotada pelo Cederj foi a de não multiplicar equipes para as mesmas disciplinas de cursos iguais ou diferentes. Como desafio, seria oportuno selecionar um grupo de professores universitários brasileiros, responsáveis pela elaboração do conteúdo, por exemplo da disciplina Cálculo I, e esse conteúdo poderia ser oferecido para todos os cursos da área de exatas do País vinculados à expansão. Além disso, esse grupo ficaria encarregado da formação dos tutores no que se refere ao conteúdo da disciplina e às estratégias pedagógicas propostas. Esse procedimento poderia ser adotado por todas as Ifes, evitando retrabalhos e ações repetidas, com recursos financeiros empregados desnecessariamente e garantindo maior qualidade. Dessa forma, seria necessário definir critérios para selecionar uma equipe permanente com professores universitários altamente qualificados para serem referência em cada área do conhecimento. Eles estariam vinculados à proposta de expansão, que seria responsável pela elaboração de materiais (textos, vídeos, objetos de aprendizagem, animações, etc.), bem como pela formação dos tutores no que se refere ao conteúdo.

Em relação ao trabalho dos tutores, atualmente essa função geralmente é desempenhada por professores que atuam no ensino básico e fundamental da rede pública. Assim, além de sua atuação profissional docente presencial, eles veem o trabalho de tutor como uma atividade para complementar o salário. Ao longo da experiência com a UAB desde 2007 (em programas como curso de aperfeiçoamento de Tecnologias Assistivas; Libras; Formação de Mediadores e graduação em Licenciatura em Pedagogia), os professores conteudistas responsabilizam-se pela elaboração do material e da formação teórica e prática dos tutores.

Os tutores, por sua vez, são os responsáveis por fazer a mediação pedagógica entre os estudantes e o conteúdo elaborado pelos professores, sendo a ponte entre o saber do professor-autor e a construção do conhecimento dos discentes. Ou seja, é o tutor que está na linha de frente com os estudantes. É ele o responsável por colocar em prática estratégias para que o estudante aprenda. Além disso, ele precisa ter habilidades de acolhimento para que o discente permaneça no curso e tenha um bom desempenho, tornando-se, assim, peça fundamental para que os estudantes tenham uma boa formação e não abandonem o curso.

Assim, um dos principais desafios em relação à mediação pedagógica está relacionada a um estudo para verificar como adotar medidas que possam garantir que o trabalho de tutoria seja a principal fonte de renda desses profissionais, com direitos trabalhistas respeitados, para buscar minimamente uma equiparação com as instituições privadas. A eficiência de uso do recurso financeiro na contratação de formadores (uma vez que, com a proposta acima, não haverá multiplicação de trabalho) poderá ser usada para melhorar as condições de trabalho dos tutores, sendo eles formados com recursos públicos e ter um contrato de trabalho que lhes traga alguma estabilidade e incentivo para seu comprometimento profissional, ou seja, um tutor formado com recursos públicos, trabalhando para as Ifes e especializando-se cada vez mais em sua área de atuação.

Nesse sentido, como no exemplo da disciplina de Cálculo I, comum a diversos cursos nas ciências exatas, a equipe de tutores formada para essa disciplina pode vir a atuar na sua mediação pedagógica de forma mais qualificada e, com o decorrer dos anos, ao adquirir experiência, tornar-se especialista no assunto, levando a uma melhora na qualidade dos cursos ofertados em EaD.

Alguns outros fatores também são sintetizados a seguir:

Ambiente virtual de aprendizagem: é necessário definir um modelo-padrão a partir da análise dos melhores exemplos do País, que tenha usabilidade, seja amigável e acessível. Neste estudo, um caso considerado interessante é o da Uema, pois essa Ifes possui *expertise* para orientar e implementar esse serviço, com o uso de um ambiente virtual de código aberto e gratuito, mas customizado para atender a todos os recursos de acessibilidade. Atualmente, o ambiente virtual de aprendizagem da Uema é um dos exemplos de qualidade.

Sistema único de coleta de dados: há a necessidade de utilização de um sistema único ou interconectado para coleta de dados em termos de condições das Ifes em relação a: infraestrutura, conectividade, acessibilidade, equipe técnica e pedagógica, ofertas de cursos, vagas, matrículas, evasão, entre outros, servindo para o acompanhamento e para subsidiar os sistemas de outras instituições, como Inep, Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), Secretaria de Educação Superior (SESu), Capes, contribuindo para a compatibilidade das informações.

Público-alvo: pesquisas mostram que a idade é fator importante a ser considerado quando se analisam as causas de desistência na EaD. Na pesquisa de Bielschowsky e Masuda (2018), os autores constataram que os mais jovens permanecem menos nos cursos de graduação a distância que os mais velhos. Dessa forma, para promover um índice maior de aproveitamento dos cursos do plano de expansão da EaD no Brasil, sugere-se que não se limite a idade dos alunos a 24 anos, pois, assim, os estudantes mais velhos poderiam se interessar mais pelos estudos a distância, uma vez que, entre os mais velhos, há mais pessoas empregadas e poderiam se beneficiar das facilidades da EaD. Com isso, poderia haver um efeito na disponibilização de mais vagas nas universidades presenciais para os estudantes mais jovens.

Aproveitamento das ações e materiais já existentes: analisar como dar prosseguimento às ações que já foram implementadas em instâncias distintas, mas que poderiam ser aproveitadas para atender à demanda, como por exemplo:

Programa de acolhimento UAB: destinado aos estudantes que ingressaram recentemente em curso superior no âmbito da UAB. Composto de três módulos, Tecnologia da Informação e Comunicação (TIC), Língua Portuguesa e Matemática, objetiva a melhor preparação do aluno dos cursos de educação a distância nas tecnologias e habilidades mínimas necessárias ao pleno

aproveitamento dos cursos de graduação dessa modalidade de ensino (CAPES, 2020). De acordo com as informações obtidas no *site* acima, este curso foi oferecido em 2018 pela Universidade Federal de Goiás (UFG), para 5.000 alunos de graduação do Sistema UAB. Sugere-se que esse curso se torne uma disciplina inicial de todos os cursos de graduação ou que seja anterior ao início do curso, sendo um módulo relacionado à Tecnologia de Informação e Comunicação, incluindo o Ambiente Virtual de Aprendizagem. Os módulos de Português e Matemática seriam opcionais dependendo da nota no vestibular ou no Exame Nacional do Ensino Médio (Enem) nessas disciplinas. A UAB-PT, a UNED e a Open University adotam medidas de acolhimento e formação básica aos estudantes novos como forma de diminuir a evasão, uma vez que pesquisas demonstram que a maior parte das desistências ocorrem no início do curso, como pode ser observado no relatório sobre *benchmarking* internacional elaborado pelo CGEE. Assim, seria necessário fazer um estudo para analisar se esses cursos atendem à expectativa para a expansão da EaD.

Repositório: fazer um estudo para analisar e implementar um repositório compartilhado com metadados bem definidos entre as Ifes, para que as produções elaboradas com os recursos financeiros da UAB e outras que venham a ser produzidas sejam avaliadas e fiquem abertas para que esses materiais digitais sejam empregados para as ofertas dos cursos, otimizando a produção intelectual em termos de tempo, custos e, principalmente, em qualidade, ficando, como sugestão, o repositório Educapes (CAPES, 2021).

Por fim, destacam-se algumas realidades educacionais brasileiras importantes e que agregam novas perspectivas aos desafios.

Em relação ao tipo de graduação superior, nota-se o baixo crescimento da graduação tecnológica. Essa graduação é a modalidade de educação profissional do ensino superior, com enfoque específico em uma área profissional, mas com duração menor para a conclusão (dois a três anos) e com diploma de tecnólogo. Esse cenário de pouco crescimento também é perceptível nas IES públicas federais via Sistema UAB. Os dados de 2019 mostram que, dos 8,4 milhões de estudantes do ensino superior de graduação, apenas 9,9% (834 mil estudantes) frequentavam cursos tecnológicos. A variação desde 2016 não ultrapassa 10% do total de estudantes do ensino superior. O crescimento

desse tipo de graduação na região Sudeste de 8,6% em 2018 passou a representar 9,9% do total de estudantes. Essa é uma informação importante para se pensar em oferta e tipos de graduação superior que podem possuir maiores demandas com a expansão da EaD nas IES públicas federais.

Informações observadas no último trimestre de 2019 pela Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (Pnad) são fundamentais para compreender os desafios e obstáculos para a expansão do acesso ao ensino superior no Brasil. Havia 13,8 milhões de pessoas de 15 a 29 anos com ensino superior incompleto e sem perspectiva de retomar os estudos, e 9,9 milhões de pessoas de 15 a 29 anos sem instrução ou ensino médio incompleto. Entre os principais motivos dessa interrupção ou falta de perspectiva para continuidade nos estudos em nível superior foram e destacam:

1. Necessidade de trabalhar – com destaque para porcentagem de homens (52,3%) e pessoas brancas (46,6%).
2. Falta de dinheiro para a pagar as despesas – com destaque para a porcentagem das mulheres (20,1%) e pessoas de cor preta ou parda (19,0%).
3. Necessidade de afazeres domésticos ou cuidado de pessoas – com destaque para as mulheres (12,9%).
4. Entre 10% e 11% das pessoas de todos os grupos, destacaram-se aquelas já haviam concluído o nível de estudo desejado. Por fim, não possuir interesse em estudar, com destaque para a porcentagem dos homens (12,2%).

Acredita-se que a expansão do ensino superior via EaD pública, gratuita e de qualidade, poderia diminuir esses índices apresentados, bem como os motivos indicados nos itens 1, 2 e 3 para a não continuidade nos estudos e na conclusão do ensino superior. Dados importantes referentes às condições de estudos e à situação de ocupação possibilitam concluir sobre a urgente necessidade de elevar a instrução e a qualificação dos jovens no Brasil para combater a expressiva desigualdade educacional brasileira. Elevar a escolaridade e proporcionar o acesso ao ensino superior pode potencializar e melhorar o mundo do trabalho e qualificá-lo.

É válido ressaltar que, para o IBGE, a condição de estudo é considerada como amplo conceito que inclui desde a frequência à escola até a frequência a cursos pré-vestibular, técnico de nível médio, normal (magistério) e qualificação profissional.

Desse modo, apresenta-se o seguinte cenário em 2019:

- 46,9 milhões de pessoas de 15 a 29 anos de idade, das quais 14,2% estavam ocupadas e estudando; 22,1% não estavam nem estudando e nem ocupadas; 28,1% apenas estudavam; e 25,6% apenas estavam ocupadas, sem estudar.
- As pessoas mais jovens de 15 a 17 anos de idade em idade escolar obrigatória obtinham a seguinte conjuntura: 78,8% apenas estudavam e 11,5% estudavam e trabalhavam.
- Das pessoas de 18 a 24 anos, 35,1% só trabalhavam, 26,5% não estudavam e não trabalhavam. Os números desse grupo de pessoas expressam a urgente e necessária oferta de cursos na modalidade a distância que possam cumprir com a profissionalização e formação superior dessas pessoas que ou só trabalham e não possuem condições de acesso à educação presencial e para aquelas que estão desocupadas e sem perspectiva de uma educação que não seja pública.
- Das pessoas de 25 a 29 anos, 57,3% apenas trabalhavam e 12,3% trabalhavam e estavam estudando ou se qualificando. Porém, 24,9% desse grupo de pessoas estavam desempregadas e sem estudar, o que configura uma situação econômica brasileira desfavorável para uma população já escolarizada.

O relato do cenário brasileiro indica que muito ainda precisa ser feito para a oferta de condições de educação superior de qualidade, acessível e contextualizada para a população. Aprender com outros contextos também é algo importante para incorporar as ações de expansão, de boas práticas e de sucesso. Assim, a seguir, há um panorama internacional de três IES europeias consolidadas na oferta de educação superior na modalidade a distância cujas experiências podem auxiliar nas possibilidades e nos desafios para a expansão com qualidade da EaD no Brasil.

PARTE II – *BENCHMARKING* INTERNACIONAL

O *benchmarking* internacional teve como propósito estudar experiências internacionais para estabelecer uma relação de resultados e vivências acumuladas por instituições de ensino superior consolidadas, que atuam exclusivamente na modalidade a distância, proporcionando elementos, características e possibilidades para identificação dos desafios que serão contemplados no plano de expansão da EaD no Brasil.

Os aspectos selecionados para análise foram:

- Políticas de educação, estratégias e estatísticas gerais de EaD.
- Estratégias pedagógicas de referência, acessibilidade e permanência dos estudantes e infraestrutura institucional.
- Empresas de serviços de educação e plataforma de EaD.
- Mecanismos de monitoramento e avaliação.

O *benchmarking* foi dividido em três momentos, o primeiro momento retratou o panorama e a análise das três universidades abertas da Europa:

- Universidade Aberta – Portugal, PT.
- Universidad Nacional de Educación a Distancia – Espanha, ES.
- Open University – Reino Unido, UK.

Num segundo momento, há uma síntese dos estudos recentes sobre a área da educação a distância e do *e-learning* realizados por associações e agências europeias e mundiais de referência, possibilitando, assim, reflexões e perspectivas a serem possivelmente integradas ao contexto brasileiro. As agências consideradas foram:

- EDEN – European Distance Learning – Network.
- EADTU – European Association of Distance Teaching Universities.
- Unesco – publicações mais recentes sobre a Educação a Distância.
- ENQA – European Association for Quality Assurance in Higher Education.
- OECD – Organisation for Economic Co-operation and Development.
- OEI – Organização dos Estados Ibero-Americanos.
- EUA – European University Association.

E, por fim, o terceiro tópico apresenta o caso da Universidade Nacional Aberta Indira Gandhi (IGNOU), incluído no estudo por ser importante iniciativa localizada em um contexto diferente do europeu, em um país em desenvolvimento, com grande população e extensão territorial.

2.1 Universidades abertas na Europa: UAb, UNED, Open University

A justificativa para a escolha dessas três instituições europeias é pela sua antiguidade de fundação, pela experiência na área, pelo prestígio internacional, pelas investigações realizadas e pelas práticas exitosas, além de serem consideradas as três universidades de maior historicidade para os países latino-americanos, em especial no território brasileiro.

2.1.1 Universidade Aberta de Portugal (UAb)

A Universidade Aberta de Portugal (UAb) é a única universidade pública portuguesa de educação a distância, e a sua história de 30 anos revela ousadia, visão estratégica, flexibilidade, resiliência e compromisso para com a sociedade, sobretudo das populações adultas com necessidades formativas específicas. Atualmente, possui 10 licenciaturas, mais de 20 mestrados, 9 doutoramentos e diversos cursos em aprendizagem ao longo da vida, como pós-graduações, programas de formação profissional, entre outros.

Com o novo milênio, a UAb adequou-se às exigências da Declaração de Bolonha (1999) e, com o surgimento de novos públicos, repensou seu modelo e práticas pedagógicas para novas realidades e necessidades socioculturais. O modelo organizacional e de ensino da UAb apostou em um ensino centrado no estudante, mais flexível e colaborativo, transformando a forma de ensinar e aprender, originando novos perfis de formação, novas práticas e novas competências pedagógicas e tecnológicas. A reestruturação contou com a criação da rede de Centros Locais de Aprendizagem

(CLA),³ um instrumento de gestão presencial da virtualidade. Hoje, a Rede de CLA da UAb é composta por 18 polos físicos, afastados dos grandes centros urbanos, geograficamente distribuídos pelo território continental, insular e estrangeiro, e a sua vocação é promover e dinamizar iniciativas formativas e socioculturais orientadas pelos princípios de igualdade de acesso ao ensino superior e à aprendizagem ao longo da vida.

A UAb é a primeira universidade portuguesa a ser distinguida com o Prêmio da European Foundation for Quality in E-Learning (EFQUEL) e com a certificação da UNIQUe – selo de qualidade do uso de tecnologia de informação e comunicação na educação superior (universidades e institutos). Em 2011, foi distinguida com o primeiro nível da certificação *Committed to Excellence* pela European Foundation for Quality Management (EFQM), o que lhe confere notoriedade na área.

Segundo Pereira *et al.* (2007), o modelo pedagógico da Universidade Aberta de Portugal está fundamentado em quatro grandes linhas teóricas: a aprendizagem centrada no estudante, com a estruturação dos objetivos e das competências de cada conteúdo para que o estudante os alcance; a flexibilidade na forma de organizar os cursos, os módulos e as aulas, com autonomia docente e, para além disso, na questão dos períodos e na forma de trabalho dos estudantes, tendo como diretriz o eixo de orientação pedagógico instituído pelo modelo; a interação, considerada como elemento central na comunicação on-line e na inclusão digital. A interação se dá nas relações do estudante com o docente; com conteúdos, recursos e ambiente on-line; e com os outros estudantes. Esses diferentes tipos de interação constituem elementos centrais de diálogo para construção do conhecimento necessário no ensino on-line; e os aspectos da inclusão digital e da literacia digital, na aprendizagem e no uso das tecnologias em diferentes fases do curso e com as diferentes disciplinas que, dentro das suas estratégias pedagógicas, exigem domínios técnicos a serem desenvolvidos e aprendidos de forma contínua.

Todo o trabalho desenvolvido dentro do modelo da Universidade Aberta de Portugal está perfeitamente fundamentado na aprendizagem do estudante. Privilegia uma educação de qualidade, aberta e a distância.

³ No Brasil, os Centros Locais de Aprendizagem (CLA) seriam equivalentes aos polos de atendimento presencial.

Em uma pesquisa realizada com os diplomados dos anos de 2014 e 2015, Abrantes (2018) constatou que:

- 90% dos estudantes estavam trabalhando enquanto realizavam o curso superior na UAb-PT (ABRANTES, 2018);
- a idade dos estudantes da UAb-PT ao terminarem a licenciatura: 58% possuíam entre 40 e 54 anos; 29% estavam abaixo dos 40 anos e 13% acima de 54 anos; e
- para 59%, as condições de empregabilidade melhoraram com a conquista do diploma.

2.1.2 UNED

No início dos anos 70, foi criada na Espanha a Universidade de Distância Livre, a ideia foi bem-vista, mas o nome e o logotipo não, finalmente, em agosto de 1972, um decreto-lei cria à Universidade Nacional de Educação a Distância (UNED). Dedicada a aumentar o número de estudantes logo nos seus primeiros anos, a recém-nascida UNED adapta a sua estrutura às necessidades de ensino com a realidade do momento, com os conteúdos de ensino sendo enviados para a casa dos estudantes, por correio, totalmente gratuitos.

O passo seguinte foi levar o ensino superior aos centros populacionais, longe das grandes metrópoles, que não possuíam ensino superior. A criação de centros regionais serviria para estabelecer a UNED e o seu método de ensino peculiar em toda a península e nas ilhas. Nesses centros, os tutores atuam como guias e conselheiros para os estudantes.

Na sequência, visando expandir sua estrutura internacional, a UNED chega à América Latina e torna-se líder da Associação Ibero-Americana de Ensino Superior a Distância (AIESAD).

Outro grande objetivo também foi cumprido com a inclusão de pessoas que alternam sua jornada de trabalho com sua formação superior. Seus programas tornam-se uma segunda chance para muitos cidadãos que, por várias razões, não tinham acesso ao ensino superior convencional na época.

Com os sistemas digitais e a internet no início de 2000, a “distância” entre a UNED e os seus estudantes diminuíram consideravelmente, cada discente tinha, então, a universidade inteira em sua mesa de estudo, a apenas um clique de distância.

Hoje, a UNED é uma grande instituição, a maior universidade da Espanha, com mais de 260.000 estudantes – com uma oferta educacional que abrange 26 cursos de bacharelado, 43 mestrados, mais de 600 programas de educação continuada, 12 cursos de idiomas, mais de 100 cursos de verão e quase 400 atividades de extensão universitária. Mais de 10.000 profissionais, da sede e dos centros associados, esforçam-se para apoiar diariamente a dura marcha dos estudantes em direção ao objetivo de estudos.

Em 2018, foi publicado um estudo sobre o *status* de emprego e empregabilidade dos formandos de graduação, referente aos estudantes que se formaram no ano letivo 2016-2017. Neste ano letivo, 5.247 estudantes concluíram seus estudos de graduação (UNED, 2018), com as seguintes características:

- Idade: enquanto nas universidades presenciais apenas 15% de seus graduados de mestrado e bacharelado têm mais de 30 anos (UNED, 2017, p. 7), na UNED este coletivo representa 81,2%.
- 61% dos formandos trabalhavam no início do curso e continuavam trabalhando no momento da pesquisa; 6% não tinham trabalho no início do curso e no momento da pesquisa possuem trabalho; 14% trabalhavam no início do curso e no momento da pesquisa não trabalham mais e 17% seguem sem trabalho.

O modelo pedagógico da UNED (GARCÍA ARETIO, 2006) está baseado em alguns princípios, como os de educação de adultos, no autoconceito e na autoestima, no vínculo com a situação da vida cotidiana, na integração de experiências formativas, na participação ativa, na motivação interna e no desenvolvimento de competências cognitivas.

Portanto, todos os processos didáticos devem expressar um esforço consciente do aprendiz para aprimorar todas as capacidades que contribuem para o bom desempenho acadêmico. Entre eles, são priorizados: o desenvolvimento do pensamento formal (a gestão das linguagens formais e o domínio das operações típicas da última fase do desenvolvimento cognitivo segundo a teoria piagetiana); o domínio da linguagem natural,

especialmente a compreensão de textos acadêmicos e a elaboração de ensaios próprios; a elaboração e a resolução de problemas; o domínio de ferramentas como representação visual e auditiva; o planejamento e a organização do estudo; e o autoconhecimento, a disciplina e a metacognição.

Cada disciplina conta com o apoio de materiais impressos e digitais, audiovisuais e da plataforma da universidade, que inclui conteúdos, orientações, *links* sobre o assunto, bem como fóruns, *chats*, além dos meios tradicionais de educação a distância. Cada disciplina também é transmitida em programas de rádio, que são gravados nos próprios estúdios da UNED, bem como programas educacionais de televisão. O modelo educacional da UNED baseia-se na possibilidade efetiva de estudar conteúdos com materiais e meios tecnológicos adequados para realização de sua didática mediada entre o professor e o estudante que, separado fisicamente dele, aprende de forma independente e flexível, mas aproveitando as possibilidades das tecnologias colaborativas.

Cada equipe docente elabora o material de acordo com as disposições do regulamento da UNED. A equipe docente de cada disciplina tem ampla liberdade para decidir a combinação dos meios que considera mais adequados para o estudo da sua disciplina, respeitando, em qualquer caso, as orientações estabelecidas a esse respeito pela Comissão Universitária de Metodologia. Para elaboração e para a edição, existem equipes de especialistas que aconselham e desenvolvem toda a infraestrutura necessária e que se encontram enquadradas em diferentes unidades e institutos.

2.1.3 Open University

A Open University (OU), no Reino Unido, foi fundada em 23 de abril de 1969 e celebrou seu 50º aniversário em 2019. É uma universidade líder em inovação e pesquisa e por ela já passaram mais de dois milhões de alunos. A OU tem 13 escritórios regionais e 306 centros de estudo no Reino Unido⁴ e 46 no exterior. Expandiu-se para os países da

⁴ Os centros de estudo seriam equivalentes aos polos de atendimento presencial no Brasil.

Europa central e oriental e, em 1999, abriu uma outra universidade aberta nos EUA, chamada Open University of the United States.

Atualmente, a Open University tem mais de 168.000 estudantes no Reino Unido, na Europa e em todo o resto do mundo. A seguir, há alguns dados numéricos que representam parte da OU:

- 87% de satisfação geral dos alunos na Pesquisa Nacional de Estudantes. Das 20 melhores universidades do Reino Unido, a Open ficou em primeiro lugar em procedimentos de avaliação e *feedback* dos estudos realizados.
- A idade média dos novos alunos de graduação é de 27 anos.
- Mais de 70% dos alunos estão no mundo do trabalho.
- É a maior universidade do Reino Unido.
- Mais de 27.000 pessoas com deficiência estudaram nessa universidade.
- Desde 1971, a OU tem uma parceria educacional única com a British Broadcasting Corporation (BBC), colaborando em conteúdo de TV, rádio e plataformas digitais para coproduzir cerca de 35 séries de rádio e TV em horário nobre anualmente.

Sua principal missão é oferecer educação universitária de alta qualidade a todos os que desejam alcançar seus sonhos e desenvolver o seu potencial. Por meio de pesquisa acadêmica, inovação pedagógica e parceria colaborativa, a OU busca ser líder mundial em *design*, conteúdo e aprendizagem aberta.

Os objetivos estratégicos da Open University resumem-se em: oferecer um ensino excelente para aprimorar a reputação e, acima de tudo, o sucesso do aluno; aumentar a sustentabilidade – diversificando o alcance e desenvolvendo um modelo de gestão para garantir a sustentabilidade financeira; investir em tecnologia que facilite o acesso ao estudante e, também, melhoria dos sistemas internos, promovendo dinamicidade e inclusão; garantir o sucesso do estudante por meio da capacidade de apoiá-los para ter sucesso; disponibilizar um excelente ensino para realçar as qualidades, a reputação e, acima de tudo, o sucesso do estudante; e promover uma dinâmica de cultura inclusiva investindo na equipe para reconhecer e maximizar as contribuições.

2.1.4 Quadro analítico das contribuições das universidades europeias

O relatório de *benchmarking* internacional elaborado pelo CGEE com a participação de especialistas retrata as contribuições para a expansão da EaD nas IES públicas federais. A seguir, o quadro 3 apresenta a síntese das principais contribuições que serviram de subsídios para os desafios que serão listados mais adiante.

Quadro 3 – Síntese das contribuições relevantes

Indicadores	Proposições como desafios
Aspectos pedagógicos	
Educação aberta para as universidades	As universidades devem contemplar uma educação aberta que chegue até o estudante de todas as formas. As proposições estão voltadas à adaptação e à inserção do <i>e-learning</i> ¹ e o <i>b-learning</i> ² dentro das porcentagens e estratégias escolhidas por cada instituição.
Quadro docente exclusivo para trabalhar a distância	Os docentes de educação a distância devem ser contratados para esse trabalho e serem exclusivos nesse domínio para terem condições de se prepararem e desenvolverem-se na área tanto a nível epistemológico quanto didático, para além das áreas do conhecimento de sua formação.
Modelo Pedagógico 1 Universidade Aberta	<p>Há a necessidade de cada instituição que desenvolve educação a distância ter um modelo pedagógico instituído para orientar as estruturas técnicas e pedagógicas no desenvolvimento qualitativo do trabalho, facilitando, assim, a avaliação da qualidade do modelo por parte do ministério da Educação. Os modelos pedagógicos não têm as plataformas digitais e qualquer outro tipo de estrutura ferramental como base, mas sim elementos epistemológicos que sustentam os modelos de trabalho a distância a serem utilizados.</p> <p>A plataforma construída a partir do Moodle é organizada e conduzida por uma equipe de tecnologia da universidade que realiza a gestão dos processos tecnológicos e de sistemas, mas não constrói as disciplinas para os docentes, somente verifica a parte do sistema. Quem realiza o trabalho técnico de construção das disciplinas são os próprios docentes. A plataforma apresenta uma conexão direta com os serviços acadêmicos da instituição, o envio de notas e impressão de pautas finais com as notas dos estudantes.</p> <p>Quando o docente acessa a plataforma, ele tem como espaços de interação institucional:</p> <p>Espaços de gestão da administração:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Espaço do departamento em que está alocado: nesse espaço, há toda a informação do departamento, reuniões, documentação e orientação geral dos aspectos burocráticos, documentais e normativos. - Espaço da coordenação do curso que é docente: informações e orientações, comunicação com a coordenação, avisos gerais e questões a serem resolvidas no âmbito do curso e com os estudantes. - Espaço de ajuda informática: nesse espaço, o docente irá tirar dúvidas técnicas da plataforma e de outros aplicativos e ferramentas que está a utilizar na docência que realiza.

Indicadores	Proposições como desafios
	<p>- Espaço dos modelos e <i>templates</i>: aqui o docente irá encontrar os arquivos no formato acessível em Word e PPT para uso com os estudantes e nas suas disciplinas. Esses <i>templates</i> já estão formatados de acordo com orientações e normativas de acessibilidades.</p> <p>Encontrará também outro acesso ao próprio portal da UAb e ao sistema acadêmico integrado, para envio de notas dos estudantes.</p> <p>Espaços pedagógicos:</p> <p>Matrizes das disciplinas: cada disciplina realizada pelo docente tem uma matriz. Os serviços informativos fornecem ao docente um espaço para a construção da disciplina no Moodle e esse espaço é denominado matriz, em que o docente poderá realizar atualizações e mudança nas disciplinas que for oferecendo ao longo dos anos. Após a atualização, essa matriz é duplicada convertendo-se, então, nas disciplinas a serem realizadas, dependendo da quantidade de estudantes matriculados, podendo chegar até 60 alunos por disciplina.</p> <p>A partir da matrícula, é possível saber quantas turmas serão disponíveis para cada disciplina e se é necessária a contratação de tutor, lembrando que o docente responsável deverá ficar com uma turma e as demais serão do tutor. Essas matrizes trazem já consigo a estrutura do modelo pedagógico que contempla: o plano de curso; o fórum de comunicação do docente com o estudante para orientações. Este fórum chegará para o estudante via e-mail, sendo somente para o docente utilizá-lo, não há interação nesse ambiente. Com essa estrutura, o docente elabora e desenvolve a disciplina completa, preenchendo o plano de curso com todas as informações solicitadas (objetivos, temas, metodologia, recursos, avaliação e sequência de trabalho), construindo os espaços, os materiais, as orientações, as atividades e as avaliações. A disciplina deverá estar completa ao iniciar o semestre e será disponibilizada ao estudante de acordo com os períodos estabelecidos pelo docente em linha temporal.</p> <p>Após a estruturação de toda a disciplina para as 15 semanas do semestre, o docente deverá enviar o espaço informático para verificação das matrizes.</p>
<p>Modelo Pedagógico 2 Universidade Nacional de Educación a Distancia</p>	<p>O modelo pedagógico da UNED é dividido entre <i>e-learning</i> e em <i>b-learning</i>, para todos os níveis de formação e cursos. O modelo on-line está estruturado a partir de orientações na plataforma, incluindo materiais de estudo e guias didáticas, que passamos a destacar a seguir:</p> <p>Guia de estudo: material dividido em duas partes. Na primeira, há informações básicas do assunto, disponível para os alunos antes de se inscreverem na matéria. Na segunda parte, há um plano de trabalho e orientações precisas para o estudo do assunto, equivalente ao conjunto de orientações que os alunos recebem de seus professores em sala de aula.</p> <p>Textos ou materiais necessários para a preparação do programa: os textos básicos irão incorporar o conteúdo da disciplina. Os textos não precisam aderir formalmente a um único esquema didático, o professor pode optar por aquele que mais se adequar às suas necessidades, desde que garanta a sua adaptação às peculiaridades do ensino a distância. O UNED-IUED fornecerá diretrizes para sua preparação. Se o texto for externo a UNED, seu conteúdo deve coincidir substancialmente com o programa da disciplina. Os textos básicos serão válidos por pelo menos quatro anos para o aluno.</p> <p>Atividades e testes de avaliação contínua (on-line): esses instrumentos complementam o texto básico e facilitam a aquisição de conhecimentos práticos pelo aluno. A gama de atividades que podem fazer parte de uma disciplina é muito grande, como, por exemplo: testes on-line objetivos, produção de texto, exercícios práticos, estudos de caso, comentários de texto, desenvolvimento de projetos entre outros possíveis. A decisão do tipo de</p>

Indicadores	Proposições como desafios
	<p>avaliação cabe exclusivamente à equipe docente da disciplina. Com o objetivo de orientar os alunos para o seu desenvolvimento, as avaliações poderão ser realizadas durante a tutoria presencial ou on-line. Outras serão realizadas de forma autônoma pelos alunos e, quando for o caso, encaminhadas ao tutor para correção. Em nenhum caso, o comparecimento à tutoria presencial será obrigatório, exceto para as disciplinas que requerem estágios em ambientes presenciais (laboratórios, práticas profissionais, simulações, etc.). O acompanhamento e a avaliação das atividades serão realizados pelos tutores. Será garantido que cada aluno tenha um professor tutor responsável por corrigir as atividades e provas da avaliação a distância de cada disciplina, que servirá como base na avaliação contínua. É responsabilidade da equipe de ensino estabelecer a ponderação e as condições de cálculo da referida nota na média final.</p> <p>Documento de orientação ao tutor: trata-se de um instrumento que permite a organização do trabalho entre a equipe docente e os tutores de uma disciplina a nível pedagógico.</p>
Modelo Pedagógico 3 Open University	<p>O modelo de aprendizagem independente e o modelo de estudo aberto são as bases pedagógicas do modelo OU. Os cursos são viabilizados pela plataforma on-line, de material impresso, vídeo desenvolvidos em parceria com a rede BBC, ou diretamente na TV. Os alunos recebem o horário completo da programação dos vídeos da BBC, junto com todo material impresso e com outros vídeos (gravados).</p> <p>Dessa forma, os estudantes têm a liberdade de rever seus materiais quando bem entenderem. O material enviado é composto por: orientações que descrevem, explicam e desenvolvem conteúdos, informações e conceitos a serem explorados no curso; orientações para organizar-se para estudar; calendário; orientações de estudo para avaliações, explicando detalhadamente o que deve ser feito e dando sugestões de como fazê-lo.</p> <p>A Open University tem seus centros de atendimento onde os orientadores dos estudantes trabalham. Os estudantes não estão a mais do que 150 km desses centros. Nesses centros, ocorrem seminários dos grupos dos orientadores. A presença não é obrigatória, se ele não puder ir ao encontro do seu orientador, poderá ir de outro orientador, o objetivo é que esclareçam dúvidas, entrem em contato com outros estudantes. Nesses seminários, os orientadores fazem materiais e não realizam palestras, mas sim conversam por 20 ou 30 minutos. A seguir, cada grupo recebe uma tarefa que deve realizar. Esses seminários são presenciais e transmitidos on-line. A presença nesses eventos é voluntária.</p>
Modelo de Tutoria e Docência em <i>B-Learning</i>	<p>A organização da tutoria é estabelecida em vários momentos do percurso de formação. A contratação e o nível dos tutores estão relacionados às áreas do conhecimento e aos temas de formação – o que os diferencia dos docentes da universidade é que os da universidade são acadêmicos e deles são exigidas as produções científicas e funções da universidade. Já os tutores não têm essas exigências, mas o nível e a formação são muito similares na maioria dos casos. São considerados outros professores trabalhando on-line e em <i>b-learning</i>, juntamente com o docente da disciplina que está somente on-line. Os atendimentos – presencial nos centros de aprendizagem, por telefone em período estipulado e por videoconferência – facilitam o acesso dos estudantes de diferentes realidades e contextos.</p>
Comunidades	<p>Nos espaços da plataforma, também, há espaços para as comunidades de docentes do curso onde há troca de materiais informações e diálogo sobre a área em questão. Isso acontece num subitem dentro da plataforma denominado <i>Comunidades</i>.</p>

Indicadores	Proposições como desafios
Portal de Autoformação para Docentes, Tutores e Estudantes	Na plataforma, também estão disponibilizados para o pessoal docente e tutores materiais de autoformação para a docência on-line e informações gerais na área acadêmica e que contribuem para a formação contínua dos docentes e tutores. Material disponível em: Instituto Universitário de Educação a Distância. (UNED, 2020a).
Repositório e apoio na busca da informação, recursos abertos, vídeos e material pedagógico	Há repositórios em rede para facilitar o acesso a materiais, vídeos, artigos, livros e muitos outros recursos, recursos abertos em diversos idiomas e formatos, facilitando, assim, a reutilização de materiais.
Módulo de Ambientação On-line ou recursos de Ambientação On-line para os estudantes	Todo o estudante matriculado em um curso EaD deverá realizar um módulo de ambientação on-line na instituição onde aprenderá a utilizar a plataforma e a conhecer o modelo pedagógico estabelecido onde os estudos irão ocorrer. Na plataforma, estão disponibilizados para os estudantes cursos de nivelamento de conhecimentos básicos em diferentes áreas científicas, cursos sobre o desenvolvimento de habilidades instrumentais para apoiar o estudo, como o uso de TIC para estudar na UNED; habilidades de gestão da informação (pesquisa, análise e organização) e habilidades de planejamento e organização.
Mecanismos de recepção, acolhimento e integração de novos estudantes	A recepção dos estudantes em um momento síncrono geral é uma prática que pode ser realizada e organizada por uma das instâncias da universidade, por exemplo: reitoria, departamento ou associação de estudantes.
O papel e o perfil do tutor	O tutor deverá realizar um curso que o habilite nas funções e competências da tutoria; este curso deve ser oferecido em larga escala para formação dos tutores a nível de pós-graduação/especialização. A profissionalização se dará pela formação acadêmica específica da área tanto na educação a distância, quanto na tutoria. O tutor é um docente com as mesmas competências do docente on-line, deverá ser considerado um especialista na área da educação a distância e com conhecimentos científicos na área do curso. A diferença dele com o docente é que esse é o responsável pela organização, estruturação e elaboração didático-pedagógica e o tutor pela aplicação e mediação do processo. As diferenças estão centradas nas responsabilidades e não na formação e no nível de conhecimentos. A seleção de tutores pode ser flexível com o tipo de formação específica para cada curso, com o tipo específico de formação para a área do curso e da disciplina ou um tutor geral para dúvidas mais amplas. O nível de formação do tutor deverá ter no mínimo mestrado para atuar na tutoria dos cursos de nível superior.
Acessibilidades e inclusão	Deverão seguir os parâmetros de acessibilidade dos documentos oficiais que podem ser encontrados, em especial na acessibilidade técnica da plataforma e documentação disponibilizada para os estudantes.
Modelos de avaliação	Oferecer aos estudantes a avaliação contínua ou formativa, de acordo com a sua disponibilidade. Assegurar critérios de correção e de orientação para que a avaliação seja realizada. Adaptar a avaliação à situação e às exigências do contexto. Dar <i>feedbacks</i> construtivos e que facilitem a aprendizagem. A estrutura avaliativa da universidade é de opção do estudante na graduação. No início das aulas, ele deverá escolher e comunicar ao docente sua decisão em uma das seguintes opções:

Indicadores	Proposições como desafios
	<ul style="list-style-type: none"> • poderá ser avaliado de forma contínua, ou seja, realizar de duas a três atividades avaliativas (e-fólios) por semestre e uma prova final (p-fólio); ou • ser avaliado como exame, ou seja, não realizar atividades avaliativas ao longo do semestre e somente um exame final. <p>Existem prazos para dar <i>feedback</i> aos estudantes e esses prazos estão organizados.</p>
Modelos de avaliação	<p>As plataformas oferecem uma série de opções para implementar a avaliação contínua dos estudantes nas diferentes disciplinas. Essa implementação é possível graças a um conjunto de instrumentos de avaliação que permitem oferecer aos estudantes diferentes tipos de atividades de aprendizagem, tanto para fins puramente pedagógicos (autoavaliação), quanto para classificação, ou seja, com impacto na nota final.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Examinar oralmente, de forma síncrona, em disciplinas com poucos alunos, cabendo ao aluno responder às perguntas sobre a matéria da equipe docente. • Avaliar projetos de fim de curso, por meio de defesa oral, uma vez que o trabalho escrito seja avaliado. Essa defesa permite que o aluno use formatos de apresentação comuns, como PowerPoint. • Propor a realização de atividades orais qualificativas, nas quais o estudante responde por meio de uma gravação. • A avaliação está centrada em exercícios e atividades solicitados nas guias de estudo. Não há uma data específica para entregas, mas sim períodos.
Modelo de avaliação e qualidade	<p>O sistema hierárquico deve ser todo avaliado em constante controle de qualidade, como uma rede de avaliações e <i>feedbacks</i>. Existem avaliações diagnósticas, formativas e somativa. Estudantes são avaliados por orientadores que, por sua vez, são avaliados pela comissão externa, juntamente com o material produzido pelos docentes. Os docentes também são avaliados por uma comissão externa e pelos orientadores. A avaliação é o centro do processo, é individual, sendo considerada como o momento de aprendizado mais importante do estudante.</p>
Materiais produzidos pelos docentes	<p>Os materiais produzidos pelos docentes devem ser analisados por comissões de avaliação, como leitores críticos para melhoria e aperfeiçoamento do material da disciplina. Há, também, a possibilidade de reutilização dos materiais já produzidos e disponíveis, numa gestão pedagógica de acesso e busca da informação <i>web</i>.</p>
Acesso aos materiais	<p>No caso do envio do material para casa do estudante, o objetivo é facilitar o seu acesso, não precisando o aluno ler exclusivamente no computador e para ter acesso off-line. Entretanto, os custos de produção dos materiais e o envio são altos, portanto, a diminuição da quantidade e o formato de envio devem ser repensados. A disponibilização de material somente em formato on-line é uma das opções mais utilizadas.</p>
Acompanhamento do estudante, mentoria	<p>Implementação de um espaço de partilha em rede com o acompanhamento de ex-estudantes para acolhimentos, esclarecimentos de dúvidas e partilhas sobre como ser um estudante a distância em consonância com a Associação de Estudantes da Universidade.</p>
Acompanhamento pedagógico e administrativo da coordenação do curso para com os	<p>Criação de espaços on-line de partilha e orientação entre: coordenação do curso e estudantes e da coordenação do curso e os docentes. Criação de uma secretaria on-line para atendimento personalizado para resolução das questões mais burocráticas.</p>

Indicadores	Proposições como desafios
estudantes e com os docentes	
Aspectos de gestão	
Flexibilidade constante	É importante ter um movimento de atualização constante de iniciativas, programa, projetos e formatos dos cursos acompanhando as mudanças oriundas das necessidades sociais e tecnológicas que estão em contínua atualização.
Pró-Reitoria de Inovação Pedagógica e <i>E-Learning</i> (UAB, 2017)	A criação de uma pró-reitoria dedicada à pesquisa, à proposição e à elaboração de inovações na área pedagógica do <i>e-learning</i> para facilitar o contínuo desenvolvimento e o aperfeiçoamento do modelo pedagógico e das iniciativas da área.
Sistema de Garantia da Qualidade	Criação de um sistema de garantia da qualidade para os cursos no sentido de melhorar, contribuir e ajustar às realidades o formato de educação a distância realizado. Produção de relatórios, acompanhamentos estatísticos e verificação dos índices de satisfação para averiguar a aplicação da legislação necessária.
Centros Locais de Aprendizagem/ Centros Associados/ Centros de Atendimento	O conceito de centros, ampliando o conceito de polos, na perspectiva de espaços culturais e educacionais de acesso e resolução de dúvidas técnicas e acadêmicas, espaço para tutorias de conteúdos, seminários e, em algumas ocasiões, locais de realização de provas.
Formação docente continuada	Os docentes que atuam nos cursos devem estar em contínua formação para o aprimoramento pedagógico, tecnológico, para o melhor desenvolvimento da educação a distância. Formação disponibilizada on-line, formação oferecida a distância por equipes organizadas via pró-reitorias e valorização das mesmas na análise do desempenho docente pelos órgãos institucionais.
Espaços de secretaria do curso e do departamento	Os espaços on-line de uma universidade a distância devem estar consolidados em serviços necessários e que exigem uma interação de aspectos técnicos específicos, como espaços de secretaria, espaços de direção do departamento, entre outros.
Creditação e equivalências	Os estudantes poderão realizar creditações de experiências e de formações externas não necessariamente de ensino superior realizadas e que contribuíram no seu progresso acadêmico. As equivalências são averiguadas em forma de créditos ou ECT, ³ verificadas no diploma ou certificado de um curso de nível superior de outra instituição em relação ao curso que irá cursar. Existe essa possibilidade que é analisada por um júri interno formado por coordenações de cursos e docentes da área e do departamento.
IUED – Centro Universitário Dependente da Vice-Reitoria de Digitalização e Inovação da UNED (UNED, s.d.)	O portal semelhante ao IUED abrange uma oferta comum e que pode ser vinculada a todas instituições que trabalham com a EaD no território brasileiro. Orientações pedagógicas, matérias de estudos, objetos de aprendizagem, repositórios, entre outros. Um espaço para agregar iniciativas e materiais já realizados pelo ministério no intuito de promover a reutilização, possibilitar a formação autônoma e contínua e oferecer, de forma acessível, conhecimento e informação na área da educação a distância.
Sistema de garantia da qualidade abrangente	Existe ampla forma de recolher informação por meio de questionários para vários grupos de interesse dentro da instituição por meio de um programa de qualidade validado pelo Ministério da Educação que facilita a gestão da universidade no trabalho de garantia e permanência no processo (UNED, 2009; UAB, 2018).

Indicadores	Proposições como desafios
Empregabilidade	Centro de Orientação para um serviço dependente do vice-reitorado de estudantes e empreendimento da UNED, encarregado de atender à comunidade universitária pelo COIE Central e pela Rede de COIE, repartidos por diferentes centros associados da Espanha, além do desenvolvimento de diversas ações de orientação, formação, inserção e melhora da empregabilidade (UNED, 2020b).
Entrada dos estudantes na universidade	Não há limite de idade para entrar na universidade, para a saída existe, em algumas instituições, um prazo máximo para realizar os cursos.
Aspectos tecnológicos	
Plataforma com código aberto	O uso de uma plataforma acessível e customizada para os aspectos acadêmicos de secretaria e de lançamento de notas.
Aplicativo de controle de plágio	Instalação de um aplicativo para monitorar os trabalhos dos estudantes e realizar um controle mais efetivo das situações e atividades realizadas.
Repositório aberto	A construção de um repositório em rede que agregue informações, conteúdos, recursos abertos, videoaulas, vídeos e material de consulta para os estudantes. Assim, os materiais poderão ser reutilizados e compartilhados em larga escala. Os trabalhos desenvolvidos nos portais indicados abaixo podem ser amplamente aproveitados para o desenvolvimento de uma política de reutilização de conteúdos (UNED, 2020b; CAPES, 2021; BRASIL, 2008; BRASIL, 2017c).
Equipe de informática	A equipe de informática realiza a interface entre o apoio administrativo e o acesso de estudante e docentes nos espaços on-line. Essa equipe apoia-se na resolução de questões específicas, não é uma equipe de <i>design</i> instrucional e não tem esse objetivo. Os docentes são responsáveis por estruturar as disciplinas e não contam com o apoio de equipes específicas.

Fonte: elaboração própria a partir das referências citadas no quadro.

Nota: ¹ O *electronic learning (e-learning)* é um modelo de educação no qual as experiências de aprendizagem dos estudantes ocorrem por meio das tecnologias digitais de informação e comunicação (TIC).

² O *blended learning (b-learning)* é um modelo misto de educação que oferece um conjunto de experiências de aprendizagem combinando momentos de vivência on-line (*e-learning*) e outros em situações de presença física dos estudantes nos diversos ambientes das instituições de ensino.

³ European Credit Transfer and Accumulation System (ECTS) é equivalente a 26 horas/aula no Brasil, a denominação é válida para toda a União Europeia (EU) para equalizar reconhecimentos e creditações. Todos os países da UE trabalham com esse sistema para equalizar os certificados.

2.2 Organizações europeias

Um estudo sobre as tendências e perspectivas indicadas por agências internacionais para a área da educação a distância e do *e-learning* realizado pela Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (Unesco), *European Distance Learning Network (EDEN)* e *European Association of Distance Teaching Universities (EADTU)* estão sintetizadas no quadro 4. Os resultados apontados refletem um resumo das contribuições que essas agências podem oferecer, visando às novas possibilidades

para a expansão da EaD no Brasil e que foram minuciosamente detalhadas no relatório de *benchmarking* internacional elaborada pelo CGEE com a participação de especialista em EaD da comunidade europeia.

Quadro 4 – Organizações europeias

Síntese de informações	Alguns comentários para reflexão em contexto brasileiro
<p>Massive Online Open Courses (MOOC), experiências, crescimento, legalização e modelos de trabalho nas universidades.</p> <p>As questões de maior destaque são as relações interculturais nos MOOC, as formas de comunicação, a certificação, o estímulo à autonomia dos participantes e o aproveitamento dos cursos em formação de nível superior. A experiência dos MOOC, em contexto europeu, vem crescendo e converte-se em ampla oportunidade de formação contínua, atendendo a muitas necessidades e demandas de mercado, profissionais e de atualização com as mudanças contínuas e necessárias em todos os serviços. Os MOOC estão muito voltados a especificidades e atendimento de larga escala para questões pontuais, mas de domínio necessário.</p> <p>Os MOOC são realizados em diferentes plataformas, com as suas especificidades, apresentam modelos de trabalho distintos, mas que seguem determinadas características com os vídeos, as atividades desde reflexão e de partilha, algo sistematizado e com duração breve.</p>	<p>Qual a importância de utilizar MOOC no Brasil?</p> <p>Poderia ser uma solução para situações de formações pontuais e em larga escala, facilitando, assim, atualizações constantes e necessidades específicas.</p> <p>Poderia ser utilizado para suprir o déficit de formação e de conhecimentos em diversas áreas e níveis de formação.</p> <p>Construção de uma rede de formação.</p> <p>Formação rápida para diversos setores das universidades, tanto para estudantes, quanto para docentes e funcionários.</p> <p>Existem vários MOOC disponibilizados em instituições de ensino superior e em diferentes idiomas e a sistematização com o acesso e visibilidade desses recursos facilitariam as formações.</p>
<p>O site <i>European Distance and E-Learning Network (EDEN)</i> (EDEN, 2021) traz as publicações de eventos ocorridos e, entre elas, em âmbito de educação superior, foram abordados os seguintes aspectos:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Experiências em MOOC de nova geração com estruturas baseadas em teorias cognitivas e <i>feedbacks</i> automatizados. • Formação continuada de estudantes que acabaram de entrar no mundo do trabalho estão consolidando sua posição. • Mais atenção em explorar a dimensão social, seja dentro ou além da plataforma virtual utilizada em cursos. Conexão social e interações entre os discentes e seu papel no processo de aprendizagem. <p>A necessidade de desenvolver ferramentas de avaliação mais flexíveis e melhores metodologias para avaliar a colaboração virtual na aprendizagem de serviços, levando em consideração os diferentes níveis de participação, os papéis sociais, a experiência individual e a capacidade de estudantes para tomar decisões cooperativas e gerenciar conflitos.</p> <p>Está presente a ideia de que grupos virtuais oferecem grande oportunidade para redefinir liderança. Em situações face a face, a presença física é uma estratégia significativa para líderes. No virtual, a colaboração torna-se necessária</p>	<p>Esses temas que avançam nas discussões na área da educação a distância devem ser vistos também como elementos essenciais na investigação e contextualização para a adaptação no contexto brasileiro. É preciso criar espaços de discussão e apoio à investigação nessa área.</p>

<p>para repensar alguns aspectos da liderança. No virtual, o líder deve adotar outros indicadores para permitir que seus seguidores saibam quem está no comando.</p> <p>Os processos de colaboração e os modelos de internacionalização permitem criar novos equilíbrios entre a unidade e diversidade, a diversidade de culturas e línguas.</p>	
<p>As apresentações disponibilizadas no ano de 2019 destacam os seguintes temas:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Pedagogia conectada e importância dos trabalhos em colaboração e em comunidades em rede. • Importância do ensino híbrido. • Inteligência artificial e educação. • Mercado do trabalho digital. 	

Fonte: elaboração própria.

Todo o estudo realizado para conhecer a realidade brasileira em termos de EaD na educação superior, bem como para analisar um cenário internacional, por meio de um *benchmarking*, descritos até o momento neste relatório, culminou no entendimento dos muitos desafios que o País terá pela frente para a consolidação de um plano de expansão de ofertas públicas e que visam atingir as metas do PNE, em especial a Meta 12. Na sequência, serão apresentados os diversos desafios para esse processo de expansão, que não necessariamente se limitam ao que será exposto, mas que são importantes indicadores reconhecidos pelos estudos realizados até o momento e também pelas experiências dos especialistas envolvidos com EaD consultados e participantes do trabalho investigativo realizado.

2.3 Universidade Nacional Aberta Indira Gandhi (IGNOU)

A Universidade Nacional Aberta Indira Gandhi (IGNOU) foi estabelecida por uma Lei Parlamentar em 1985. Ela começou oferecendo dois programas acadêmicos em 1987, incluindo um Diploma em Gestão e um Diploma em Educação a Distância, com uma força de aproximadamente 4.500 alunos. Hoje, atende a mais de três milhões de alunos na Índia e em outros países por meio de 21 escolas de estudos e uma rede de 67 centros regionais, mais de 2.600 centros de apoio ao aluno e 29 instituições parceiras no exterior.

O objetivo foi alcançar a democratização das oportunidades educacionais por meio do acesso nacional a recursos e experiências de aprendizagem de alta qualidade. Todavia, essa inovação também teve a consequência indesejada de aumentar a lacuna entre alunos que residem em cidades grandes e pequenas, uma vez que os serviços de

educação on-line e a internet ainda não estão disponíveis nas cidades pequenas. No entanto, para solucionar essa questão, passou a oferecer materiais e cursos por correspondência e via rádio.

Uma das razões básicas para o sucesso da IGNOU foi que ela praticou o *ethos* de colaboração, compartilhamento e parceria em todos os momentos do processo curricular, desde a concepção do currículo, planejamento e desenvolvimento de materiais de estudo (em versão impressa e *e-media*) para a oferta de educação e apoio ao aluno. IGNOU continua a utilizar infraestrutura e os serviços de especialistas reconhecidos em ensino superior convencional e instituições de pesquisa, indústria, mundo corporativo e sociedade civil em regime de parceria.

Os estudantes têm como recursos de aprendizagem: (a) palestras de teleconferência, (b) aulas gravadas em vídeo, (c) laboratórios práticos, (d) tutoriais de treinamento, (e) recursos de aprendizagem acessíveis via internet, e (f) bate-papo interativo on-line com grupo de estudantes, professores e especialistas externos.

A universidade oferece diferentes níveis de programas com Certificado e Diplomas de Licenciatura, Bacharelado e Mestrado. O número de programas oferecidos nesses níveis é de cerca de 228, e a universidade decide as horas de estudo ou carga horária dos estudantes com base no número de créditos.

Do total de horas de estudo em termos de créditos a serem concluídas, 10% das horas de estudo são cobertas por meio do aconselhamento acadêmico presencial nos centros de estudo de IGNOU. Os 90% restantes das horas de estudo devem ser realizados pelos alunos por meio do estudo autônomo com a ajuda de materiais de autoaprendizagem, trabalhos escritos, suporte multimídia etc. Apenas durante as sessões de aconselhamento os alunos entram em contato direto com o conselheiro acadêmico e seus colegas. As sessões de aconselhamento acadêmico são muito importantes para um aluno a distância.

O aspecto mais importante no processo de ensino-aprendizagem é a qualidade dos materiais de autoaprendizagem. Os materiais podem ser na forma de materiais impressos, CD-ROM, áudio, vídeo, DVD, materiais baseados na *web*, etc. Sendo um

sistema flexível, geralmente há um período mínimo e máximo durante o qual o aluno deve completar o programa de estudo. É desejável que os programas sejam quantificados em termos de créditos. Um crédito é o dado de estudo exigido por um aluno para concluir um programa específico. Um crédito equivale a 30 horas de estudo. Créditos são atribuídos a programas com base na média de horas de estudo necessárias para completar com sucesso os conteúdos, atendendo as competências acadêmicas exigidas. Os créditos também determinam o volume do conteúdo do curso, o número de sessões de aconselhamento.

Os métodos de avaliação utilizados no IGNOU estão subdivididos em três partes, a saber: autoavaliação, avaliação formativa e sumativa. Em termos de avaliação, a avaliação formativa compreende 25% do total ou resultado do semestre. O exame final é corrigido e avaliado na sede em Nova Delhi e enviado posteriormente às instituições parceiras.

Na Índia, a reforma do sistema de exames foi conectada ao *National Curriculum Framework* em 2005 que sugere uma mudança de paradigma de testes baseados em conteúdo para a resolução de problemas e avaliação com base em competências. Para além disso, destacam-se exames de duração mais curtos, limite de tempo flexível, provas com consulta, autoavaliação, avaliação pelos pares e *feedback*, manutenção de um portfólio, ênfase na avaliação contínua e uso das TIC.

As inovações em desenvolvimento sempre se apoiam na convergência de sistemas para lidar com transferências de crédito, isenções e reconhecimentos de aprendizagem. A gestão da qualidade desempenha papel fundamental no desenvolvimento e manutenção qualidade em instituições de educação a distância. Trata-se da qualidade da aprendizagem, experiência e os serviços de suporte. Isso ajuda a garantir as taxas de conclusão de estudo e diminui os índices de evasão, resultando em alunos satisfeitos que podem no futuro iniciar novos estudos.

O *benchmarking* é altamente utilizado para avaliar vários aspectos dos processos de ensino-aprendizagem em relação às melhores práticas ou inovações. Ele fornece novos métodos, ideias e ferramentas para melhorar a eficácia da organização. Uma prática que

melhorou significativamente a qualidade do Sistema EAD é considerada uma inovação nessa categoria.

PARTE III – OS DESAFIOS PARA A EXPANSÃO DA EAD NO BRASIL

Os desafios identificados para a EaD no Brasil foram estabelecidos após um minucioso estudo do panorama nacional e de experiências internacionais, descritos em dois relatórios elaborados pelo CGEE, com o apoio de especialistas da área e subsidiados por bases de dados da educação brasileira. Por meio deles, é possível elencar os obstáculos que precisam ser superados para elevar a oferta da EaD nas IES públicas, como também indicar ações que visam melhorar a qualidade da educação oferecida, bem como atender, de forma significativa, as demandas dos diversos contextos da população brasileira e das suas características regionais e locais.

Os desafios serão apresentados a seguir em duas esferas de responsabilidades: SESu/MEC (governo) e IES (instituições). Para cada uma delas, os desafios estarão divididos em componentes de gestão, pedagógicos e tecnológicos. Por meio dessa organização, entende-se que os desafios a serem superados podem ser melhor compreendidos, delimitados e organizados nos diversos campos de decisão. Finalmente, o plano de expansão será composto de ações no âmbito das duas esferas, mas organizadas em termos cronológicos como de curto, médio e longo prazo, uma vez que, por meio dos estudos realizados, foi possível identificar iniciativas em vigor que podem ser úteis a curto prazo, mas que, com o tempo, irão transformar-se em medidas que caminhem na direção de um processo de institucionalização da EaD na educação superior.

3.1. Desafios para a esfera SESu/MEC (governo)

A seguir, serão apresentados os desafios para a esfera de governo, divididos em três aspectos: de gestão, pedagógicos e tecnológicos.

3.1.1 Desafios na gestão

3.1.1.1 Estabelecer marcos regulatórios, administrativos, conceituais e de qualidade que permitam a expansão da educação superior

A EaD no Brasil causa ainda debates, dúvidas, incertezas e preocupações necessárias para uma expansão de oferta com qualidade. Assim, além de tecnologia adequada, mediação pedagógica, interação entre os envolvidos e a qualidade de conteúdo, etc., é fundamental que os aspectos regulatórios, que impactam e dão diretrizes acerca da modalidade no Brasil, estejam em consonância com especificidades, diversidade e necessidades dos territórios e seus contextos, para que seja possível garantir a qualidade da formação nessa modalidade, com políticas, logísticas e aspectos administrativos, financeiros, acompanhamento e avaliação, profissionais qualificados, abordagens, metodologias, tecnologias e materiais necessários. A legislação atual já apresenta avanços, no entanto, há lacunas a serem cobertas, como dar garantias para a implementação de processos de institucionalização da EaD nas IES, reger as ações de mobilidade estudantil e docente, fomentar processos de parceria interinstitucional e internacional, entre outras. O documento elaborado pela DED/Capes denominado *Referenciais para o Processo de Institucionalização da Educação a Distância (EaD) no Sistema Universidade Aberta Do Brasil (UAB)* (CAPES, 2017) é importante instrumento para orientar a SESu/MEC na elaboração de meios regulatórios e operacionais de fomento à institucionalização da EaD.

É necessário garantir bases sólidas de implementação e desenvolvimento da modalidade em território brasileiro, por considerar que a tecnologia sozinha não será capaz de solucionar problemas de oferta de educação para os brasileiros. O intuito é entender a importância de se consolidar políticas públicas de EaD e de uso das tecnologias digitais de informação e comunicação (TDIC) de modo a concebê-las com suas potencialidades, pautadas em aspectos pedagógicos e técnicos de qualidade, que foram indicados como possíveis pelas experiências exitosas em contexto brasileiro e internacional.

3.1.1.2 Assegurar a sustentabilidade econômica e financeira para a expansão da EaD

Como já destacado, a maior parte da educação a distância nas Ifes atualmente está associada ao Sistema UAB. Não se trata de instituição que seja responsável direta pela oferta da EaD, como no contexto europeu, mas sim de quem a fomenta, por meio de convênios firmados entre o governo federal, as instituições públicas de ensino superior credenciadas e os municípios interessados nos cursos e em instalar polos de apoio presencial, procurando associar a demanda com a oferta. As parcerias são desenvolvidas via edital de seleção que são disponibilizados no *site* da Capes e, portanto, deve-se ter a garantia a curto prazo dos seus recursos. É imprescindível que exista uma articulação sistematizada com a comunidade acadêmica para a institucionalização e sustentabilidade de uma EaD de qualidade nas instituições públicas de ensino superior a médio e longo prazo. Nesse sentido, dependendo do caminhar do processo de institucionalização da EaD nas Ifes, pode-se avaliar a implantação, a médio e longo prazo, de uma universidade aberta e digital de âmbito federal, por meio de um estudo cujas experiências internacionais podem trazer contribuições relevantes nessa direção.

Com isso, pode-se superar o caráter de imprevisibilidade em relação aos recursos da UAB em relação às iniciativas de EaD para formação superior, que atua muitas vezes sem se ter garantias de continuidade, pois há incertezas que cada governo, ao assumir, possa interromper projetos anteriores. Assim, no fomento público ao Sistema UAB, por exemplo, há defasagem, precarização e descontextualização da oferta, o que abre precedentes para fragilizar a modalidade nas instituições públicas. A UAB trabalhar em um sistema descentralizado que, apesar de ser conduzido a partir de orientações gerais em relação aos polos, segue a autonomia universitária e as especificidades das regiões, pois o território nacional é extenso e diverso. Essa característica é importante, pois permite levar em consideração os diferentes contextos das regiões brasileiras, no entanto é necessário que haja um acompanhamento e monitoramento da qualidade em termos da conectividade, tecnologia, materiais e estratégias pedagógicas. Assim, a curto prazo, seria necessário realizar um estudo sobre as demandas de cursos regionais ou municipais, para atender ao desenvolvimento por meio da oferta. Além disso, é necessário verificar os resultados das avaliações dos cursos, a partir do Exame Nacional

de Desempenho dos Estudantes (Enade), visando evitar a desqualificação da oferta, visando, a longo prazo, implantar a Universidade Federal Digital.

Por fim, a EaD é, de fato, um meio eficaz e potencializador, no entanto, é preciso avançar em termos políticos educativos e de processos qualificáveis para a modalidade em termos tecnológicos, pedagógicos e profissionais. Portanto, o plano de expansão deve se pautar não somente em financiamentos estáveis, com previsões de curto, médio e longo prazos, a fim de evitar uma expansão guiada apenas por metas quantitativas, mas também por parâmetros objetivos, ao encontro dos interesses e anseios da comunidade regional e local.

3.1.1.3 Monitorar e avaliar o Sistema UAB e a institucionalização da EaD nas IES

O MEC editou a primeira versão dos referenciais de qualidade para educação a distância em 2003 e, no ano de 2007, procedeu uma atualização (BRASIL, 2007), considerando a dinâmica do setor, a renovação da legislação e a atualização de tecnologias. Na época, uma comissão de especialistas foi composta para sugerir mudanças no documento. Embora, à época, não tenha sido um documento com força de lei, a concepção de um texto similar para os próximos anos pode ter papel orientador para dar subsídios a atos legais do Poder Público no que se referem aos processos específicos de regulação, supervisão e avaliação da EaD e da qualidade oferecida, sendo necessário realizar um estudo e revisão sobre os parâmetros de qualidade para definição de conceitos atribuídos aos cursos.

O monitoramento e a avaliação da EaD no Brasil é de grande importância e devem envolver aspectos que vão desde as concepções teórico-metodológicas da educação a distância, até seu processo de institucionalização e respectiva avaliação da qualidade da educação superior que se oferece. Como consequência de um bom sistema de monitoramento e avaliação, é possível sustentar um sistema de acreditação entre as IES que fomentam mobilidade entre cursos e entre instituições e ações para redução da evasão e da retenção.

3.1.1.4 Estipular política de valorização dos recursos humanos da EaD

No Brasil, há um caráter temporário de trabalho para a grande maioria que atua em EaD, incluindo o Sistema UAB, com uma tendência de desqualificação dos processos e

profissionais envolvidos. No que tange aos pagamentos efetuados pelo Sistema UAB, eles são sempre realizados por meio de bolsas, conforme a Lei nº 11.273, de 6 de fevereiro de 2006 (BRASIL, 2006b), e a Resolução CD/FNDE nº 8, de 30 de abril de 2010 (FNDE, 2010).

Nessa perspectiva, há necessidade de políticas sólidas, diretrizes, acompanhamento e monitoramento das ações da EaD. Além disso, seriam necessárias formas de financiamentos mais seguras e qualificáveis ao desenvolvimento dos cursos e pagamentos dos profissionais que trabalham com essa modalidade. Os tutores, maior contingente de pessoas envolvidas, cuja função é essencial para o sucesso da mediação pedagógica, veem essa profissão como uma atuação secundária, pois precisam de ter uma primária para sua subsistência. O valor das bolsas que os tutores do Sistema UAB recebem foi definido na Resolução nº 8, de 30 de abril de 2010 (FNDE, 2010), e, desde então, não houve reajuste algum. A forma como as universidades europeias contratam seus tutores, como descrita neste relatório, pode ser um exemplo a ser estudado para o plano de expansão, acrescentando a oportunidade de aproveitamento dos estudantes de pós-graduação *stricto sensu* como forma de contribuir para o fortalecimento desse modelo.

A realidade atual verificada infere uma fragilidade à EaD pública no Brasil, pois impacta, de forma significativa, na qualidade das atividades pedagógicas. Uma consequência é a alta rotatividade de tutores que trabalham nos cursos ofertados. A remuneração é baixa, os critérios exigidos para contratação, muitas vezes, não estão condizentes com o perfil do profissional para um bom desenvolvimento do curso. Ou seja, o tutor, frequentemente, não apresenta o perfil necessário para trabalhar na EaD, muito menos possui competência na área do conhecimento na qual irá atuar. Além disso, há muitos profissionais sem vínculos com as instituições públicas de ensino que ofertam os cursos. Mesmo com o Ofício-Circular DED/Capes nº 20, de 15 de dezembro de 2011 (CAPES, 2011), orientando a contratação apenas de tutores pertencentes ao serviço público, quase a totalidade não faz parte do quadro de servidores das IES públicas ofertantes.

3.1.1.5 Fomentar programas de formação de professores e tutores das IES em EaD

O número de professores que atuam em EaD nas universidades é em torno de 5%, conforme apurado no documento Panorama de EaD no Brasil (CGEE, 2020). O que se

observa também é que nesse rol existem aqueles que não têm perfil e nem formação suficiente para compreender que a EaD não é virtualização do presencial. Assim, seria necessário fazer um levantamento dos profissionais dispostos a compreender como poderiam ser as novas formas de ensino *e-learning*, *b-learning*, *m-learning*⁵ e, em seguida, verificar como formá-los para atuarem nessa modalidade de educação.

Conforme visto no relatório do *benchmarking* internacional, as universidades europeias de educação aberta valorizam seu corpo docente e investem em suas formações. De forma geral, os tutores e docentes têm formação semelhantes, possuem especialização em educação a distância e, no mínimo, o título de mestre. Esse perfil deve ser perseguido e constitui-se em um desafio a ser superado.

Os programas de formação incluem o desenvolvimento de competências pedagógicas e tecnológicas para professores e tutores e precisam estar alinhadas à abordagem pedagógica adotada pela IES. Assim, torna-se necessário oferecer incentivos e recursos para que as universidades possam elaborar cursos específicos sobre docência a distância, que sejam pré-requisitos para que professores e tutores possam atuar na EaD.

Como observado no relatório sobre o *benchmarking* internacional, os cursos podem ser oferecidos num espaço virtual, semelhante ao IUED da UNED, em que, além dos cursos, possam ser disponibilizados materiais de apoio ao trabalho de docência na EaD, de forma organizada e que fique bem claro o que se espera do trabalho do formador e do tutor. O emprego de cursos no formato MOOC também pode contribuir para a formação contínua de professores e tutores, como levantado no *benchmarking* internacional. Na mesma direção, a criação de um espaço de formação de professores e tutores nacional poderia representar uma alternativa interessante para unir esforços e competências das IES públicas.

3.1.1.6 Fomentar política estudantil na EaD

Os estudantes da EaD deveriam ter direitos e deveres iguais comparados com os da modalidade presencial. No entanto, na prática, ainda, há muito a avançar. O relatório

⁵ O *mobile learning* (*m-learning*) costuma ser caracterizado como um processo aprendizagem ubíquo, realizado em qualquer lugar ou hora por meio de recursos educacionais mediados por tecnologia móvel (MARTIN; PASTORE; SNIDER, 2012).

sobre o *benchmarking* internacional mostra uma organização virtual, que pode ser um bom modelo para ser implementado na orientação do discente.

Um ponto muito frágil que se destaca é a falta de políticas institucionais que regulamentam os direitos estudantis na EaD. Por exemplo, o Programa Nacional de Financiamento Estudantil (Pnaes) não faz menção e nem indicação sobre qualquer recurso financeiro para estudantes da EaD.

O estudante da EaD, em função de ser oriundo de um programa governamental, como o Sistema UAB, também não é integrado às políticas de pesquisa e extensão e, por conseguinte, não vivencia experiências universitárias completas no ensino superior, como acontece com os cursos presenciais. Seria necessário rever esse processo e indicar na política educacional que as IES não devem fazer tal distinção, ou seja, uma vez matriculados, já devem ser considerados nas políticas de pesquisa e extensão.

Infelizmente, a EaD acaba por reforçar desigualdades e fica marcada por uma desqualificação da formação e de direitos para quem pretende escolhê-la ou para quem só tem essa opção de modalidade. O direito à educação deve ser de todos e em todas as modalidades. Por isso, a EaD não pode reforçar desigualdades de direitos e de formação de qualidade. Desse modo, a EaD para potencializar a democratização do acesso ao ensino superior, bem como para aumentar matrículas de jovens de 18 a 24 anos deve conter orientações claras sobre a qualidade formativa e a valorização de direitos estudantis, pois é preciso que esses estudantes também tenham interesses e vivências em níveis de pesquisa e extensão na universidade pública.

3.1.1.7 Estabelecer soluções intersetoriais – Ministério da Saúde, Educação, Ciência e Tecnologia

Uma das características das ofertas de cursos na modalidade a distância oferecidas por IES públicas no Brasil é que quase não há ofertas de cursos de graduação para as áreas tecnológicas, com bacharelados ou cursos tecnológicos. As experiências observadas por meio do *benchmarking* internacional indicam que, em outros países, há uma aproximação maior entre diversos setores da sociedade para definição de demandas de ofertas formativas. Para tanto, deve-se fazer um estudo de como realizar parcerias com outros órgãos intersetoriais, por exemplo, os Centros de Desenvolvimento Regional (CDR), Centro Vocacionais Tecnológicos (CVT), entre outros.

No Brasil, um dos desafios a serem superados é estabelecer uma relação mais próxima entre setores da sociedade e órgãos intersetoriais no âmbito dos ministérios para identificar demandas e articular ações conjuntas para superar déficits na formação profissional. É necessário organizar ações de colaboração e articulação entre diversos setores que podem contribuir no atendimento das demandas, como: laboratórios para os estudantes, locais de estágios, polos presenciais, recursos financeiros, entre outras. Destacam-se também as parcerias internacionais que possibilitam aprendizagem e empregabilidade.

3.1.2 Desafios pedagógicos

3.1.2.1 Orientar as IES para construção de uma educação superior aberta

O conceito de educação aberta define um conjunto de práticas de ensino e de aprendizagem que tem como premissa o livre acesso a oportunidades de aprendizado por meio de recursos digitais e que se estabelecem principalmente em iniciativas de educação a distância exatamente pelo fato da disponibilidade da informação e dos meios de comunicação oferecidos pelas TDIC.

O termo “aberta” refere-se ao tipo de licença, o que implica que o material é oferecido com recursos livres de direitos autorais. Aqui, há a oferta de cursos ou recursos educacionais gratuitos. Os mais comuns são os cursos massivos on-line conhecidos como MOOC.

Segundo os principais órgãos internacionais especializados, os MOOC e os recursos educacionais abertos contribuem para a inovação digital em Educação. A declaração da European MOOC Consortium (EMC) apresenta contribuições para a missão central das universidades:

- Compartilhar a educação com todos os cidadãos por meio da acessibilidade aberta em um contexto de aprendizagem ao longo da vida.
- Democratizar e valorizar o conhecimento inovador para a sociedade.
- Integrar os MOOC como experiência de aprendizagem enriquecedora em ensino de graduação híbrida.

- Fortalecer a participação no conhecimento construído em outras universidades como parte de programas de mobilidade.

Os dois últimos itens apresentam-se como oportunidade de flexibilização de currículos e de mobilidade estudantil, ações que podem contribuir tanto para a diminuição de taxas de evasão e retenção, quanto para expansão do número de vagas cuja proposta será detalhada no plano de EaD a ser apresentado.

3.1.3 Desafios tecnológicos

3.1.3.1 Disponibilizar e regulamentar o uso de repositório público de materiais didático-pedagógicos

Realizar um estudo sobre como fomentar, por meio de repositório público, a oferta de material pedagógico em formato digital, incentivando sua disponibilização com todos os recursos de acessibilidade (audiodescrição, ampliação, Libras, legendas), é uma ação importante para democratizar o acesso ao conhecimento de estudantes e professores, de acordo com o Desenho Universal de Aprendizagem (DUA).

Com a adoção do repositório, a produção acadêmica dos docentes pode ser acessada e reutilizada pela comunidade acadêmica interna e externa e pode receber dos docentes a contínua atualização das suas produções científicas e pedagógicas, passando por um processo de avaliação e validação. Assim, deve-se verificar como os materiais poderão também ser partilhados em larga escala, amplamente aproveitados para o desenvolvimento de uma política de reutilização de conteúdos em toda a rede pública de ensino superior. Para tanto, é necessário que os padrões de metadados sejam definidos por órgãos competentes e normatizados pela SESu/MEC para garantia da interoperabilidade e qualidade do repositório, que pode ser alimentado pelas IES públicas federais e, posteriormente, gerenciado por uma Universidade Federal Digital, caso ela venha a ser implementada.

3.1.3.2 Fomentar acessibilidade digital discente e docente

Segundo o último Censo da Educação Superior (INEP, 2019a), os estudantes que informaram ter acessibilidade aos materiais das IES federais não atingem 50% da quantidade total de cursos no total geral, uma vez que a porcentagem ficou entre 43% a 54%, ou seja, em média um valor próximo da metade do total de materiais impressos produzidos.

O grande desafio a ser superado nesse quesito é construir uma cultura inclusiva nas IES de maneira que ela ofereça materiais didáticos com recursos de acessibilidade e ambientes virtuais que atendam ao DUA e contemplem as características necessárias. Os principais órgãos de qualidade da educação superior na Europa indicam que a política de inclusão deve fazer parte da política central de uma IES (HUERTAS *et al.*, 2018) e, portanto, a cultura da instituição não deve estar organizada em oferecer esses recursos somente quando há estudantes com deficiência matriculados nos cursos. Segundo o IBGE, aproximadamente 24% da população brasileira têm algum tipo de deficiência e a EaD pode ser uma modalidade alternativa viável de educação para esse público, principalmente para aqueles com dificuldades de mobilidade.

3.1.3.3 Garantir conectividade

Um estudo sobre a conectividade desenvolvido pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea) (2020) mostra que, ainda, há falhas de cobertura da rede de internet para atender às demandas de acesso pelos estudantes no Brasil. Por sua vez, de acordo com o relatório apresentado por Ferreira e Pamplona (2019), constatou-se que a maior causa de evasão, nos cursos superiores a distância, oferecidos pela UAB, está relacionada com a falta de internet, que impossibilita o acesso ao ambiente virtual de aprendizagem e ao material didático.

Segundo a Pnad-C (IBGE, 2018), cerca de 17% (34,5 a 35,7 milhões) da população não tinham acesso à internet em banda larga ou 3G/4G em seus próprios domicílios. Desses, 10% (até 780 mil) frequentavam o ensino médio, sendo 740 mil pessoas de instituições de ensino públicas; 2% (150 a 190 mil) frequentavam a graduação, sendo de 52 a 71 mil pessoas de instituições públicas.

A realidade para o ensino superior é mais positiva. No entanto, o estudo do Ipea (2020) destacou que, em dois anos, o problema pode ter se tornado maior, visto que a maioria dos *campi* das IES localizam-se em espaços urbanos, isto quer dizer que grande parte de estudantes migram de suas residências de origem para estudar. Com isso, em 2020, em época de pandemia, ao retornarem para suas residências, nem todos possuem condições para acesso domiciliar à internet em banda larga ou 3G/4G. Essa é uma hipótese de que o acesso adequado para o ensino remoto seja pior do que em 2018 para estudantes do ensino superior e, conseqüentemente, poderá acarretar um considerável número de estudantes matriculados com interrupções em seus cursos até o retorno das aulas presenciais.

Essas informações são essenciais para compreendermos as diversas realidades que podem impactar diretamente a expansão da taxa de matrículas no ensino superior via EaD, pois, ao mesmo tempo que, em todo o território brasileiro, a EaD pode potencializar a oferta e demanda da formação superior e, conseqüentemente, diminuir desigualdades formativas e atrasos na escolarização no País, ela também se torna um entrave para realidades tão adversas em determinadas localidades e realidades socioeconômicas de milhares de famílias. É considerável a quantidade de jovens que só ingressam no ensino superior se conseguirem acesso à universidade pública e com ações de permanência estudantil. Com a oferta de cursos em EaD, os jovens que optarem por essa modalidade podem fazer seu curso de graduação sem ter que realizar um deslocamento grande. Segundo dados levantados nas universidades europeias estudadas, recomenda-se que a distância não ultrapasse 150 km.

Com isso, algumas questões devem ser resolvidas, por exemplo, como as IES públicas federais podem oportunizar a formação superior de qualidade para milhares de brasileiros, atendendo também essa demanda de jovens que não possuem acesso domiciliar à internet em banda larga ou 3G/4G e acesso a dispositivos, como celulares e computadores? Trata-se de mais um desafio a ser considerado com a expansão. Sobre isso, sugerem-se parcerias com estados e municípios onde as IES tiverem polos UAB não apenas para auxílio de tutoria presencial, mas também para destinação de equipamentos e acesso à internet quando necessário em troca de atividades de extensão e/ou a serviços relacionadas ao curso em formação. Isso pode enriquecer e viabilizar a formação superior, atingindo uma população que não teria oportunidade de acesso ao ensino superior no Brasil.

As análises do Ipea validam os dados de 2018 para 2020. Com isso, ocorreram discussões sobre a viabilidade e efetividade da política de distribuição de tecnologias para acesso ao ensino remoto a cerca de 5,8 milhões de estudantes matriculados nos estabelecimentos públicos de ensino. Considera-se essa perspectiva de análise e viabilidade válida para se pensar no plano de expansão da EaD nas IES públicas federais nas localidades com população de baixa renda que não tenham condições de acesso à internet e tecnologia.

Ao traçar o perfil dos estudantes matriculados na rede pública de ensino, o Ipea mostrou que, como esperado, a falta de acesso à internet se destaca no meio rural, no interior das capitais, nas famílias negras e de baixa renda. Na educação superior (graduação e pós-graduação), a área rural concentrou 5% das matrículas, porém, esses 5% configuram 32% do total de estudantes do ensino superior que não possuíam internet em banda larga ou 3G/4G. Em relação a estudantes matriculados em IES públicas domiciliados fora das capitais, eles correspondem a 52% das matrículas e 80% não possuíam acesso à internet. Uma política de universalização de acesso a atividades remotas de ensino-aprendizagem atingiria em especial estudantes de baixa renda (IPEA, 2020). O padrão mais recorrente de definição de baixa pelo MEC são estudantes de famílias com renda *per capita* inferior a 1,5 salários mínimos, o que configura 99% dos estudantes sem acesso à internet matriculados em instituições de ensino públicas. No ensino superior, o índice desses estudantes de baixa renda atinge 90%. Desse modo, uma política semelhante a essa para viabilizar o ingresso de milhares de brasileiros no ensino superior, na modalidade a distância, poderia diminuir desigualdades de oportunidades formativas para pessoas de baixa renda no Brasil, podendo no futuro melhorar as condições de vida dessas famílias.

As IES públicas federais abriram recentemente editais para minimizar as barreiras que impediam milhares de estudantes de participar das atividades de ensino remoto e prosseguirem com os seus estudos por falta de acesso à internet e/ou dispositivos necessários para acompanhar as aulas e desenvolver as atividades. Para exemplificar, cita-se a Universidade Federal da Bahia (UFBA) que abriu dois editais, sendo: Edital Proae 08/2020 – Apoio para Acesso à Internet no Semestre Letivo Suplementar (UFBA, 2020a), que visa auxílio financeiro mensal no valor de R\$ 70,00 para custear parte das despesas para acesso à internet para estudantes com renda *per capita* de até um salário-mínimo e meio (1,5) mensal; e Edital Proae 09/20 – Auxílio para Apoio à Inclusão Digital

no Semestre Letivo Suplementar (UFBA, 2020b), que visa auxílio de apoio à inclusão digital com subsídio pecuniário em parcela única, no valor de R\$ 800,00, para custear parte do valor para aquisição ou melhoria de equipamento portátil de tecnologia da informação e comunicação.

Concomitante à revisão do presente relatório, dados do Censo da Educação Superior de 2019 (INEP, 2020b) foram publicados e foram considerados na elaboração dos desafios da expansão da EaD aqui apresentados, uma vez que existem algumas modificações importantes em comparação com o Censo da Educação Superior de 2018, a destacar previamente:

- No total geral, houve crescimento de 19% nas matrículas em cursos superiores a distância.
- No total geral, houve redução de 3,8% nas matrículas no ensino presencial.
- O protagonismo de matrículas na EaD continua sendo no setor privado de ensino, equivalente a 93,6% dos matriculados.

Especificamente em relação às Ifes, há uma comparação entre os anos 2018 e 2019 (vide tabela 5):

Tabela 5 – Números de concluintes, cursos, matrículas nos cursos de graduação presenciais e a distância e docentes nos anos de 2018 e 2019

Ano	Concluintes		Cursos		Matrículas		Docentes	
	Presencial	EaD	Presencial	EaD	Presencial	EaD	Total	Em exercício
2018	145.873	11.045	6.178	325	1.231.909	93.075	123.761	117.043
2019	144.828	4.845	6.332	337	1.254.065	81.189	127.326	120.497

Fonte: Censo da Educação Superior de 2018 e 2019 (INEP, 2018; 2019a).

Nota-se, portanto, uma queda significativa no número de concluintes na graduação a distância nas Ifes, representando uma queda de 6.200 concluintes (56,13%) em 2019 com relação a 2018. Houve crescimento simbólico no número de cursos ofertados na modalidade a distância e, também, no presencial. Outra queda significativa ocorreu no número de matrículas na graduação a distância (11.886 matrículas a menos – 12,7%) e no aumento de 22.156 matrículas no presencial (1,8%). Por fim, houve também um pequeno aumento no número de docentes em exercício – 3.454 (quase 3%) a mais em 2019.

Há que se considerar, também, os dados atualizados do último Enade de 2019 (INEP, 2020c), em que ocorreu um rendimento consideravelmente baixo nos cursos superiores a distância, principalmente no setor privado, não ultrapassando a nota 2. Além disso, 51,3% dos cursos a distância avaliados tiveram uma avaliação ruim, sendo que, no presencial, 35% obtiveram notas ruins. Desse modo, o plano de expansão visa propostas que garantam a qualidade dos cursos superiores a distância na esfera pública federal, uma vez que essas foram as que obtiveram as melhores notas em seus cursos no último Enade. Com esse panorama em vista, apresentam-se os desafios propostos na respectiva esfera das IES públicas federais.

3.2. Desafios para a esfera das IES públicas federais

A seguir serão apresentados os desafios para a esfera das IES, divididos em três aspectos: de gestão, pedagógicos e tecnológicos.

3.2.1 Desafios da gestão

3.2.1.1 Promover a institucionalização da EaD

Em fevereiro de 2017, um grupo de trabalho instituído pela DED/Capes⁶ realizou um levantamento sobre a oferta e administração dos cursos na modalidade EAD no âmbito das instituições participantes do Sistema UAB. Com questões relacionadas à estrutura organizacional, à infraestrutura física e digital, aos recursos humanos, à gestão, aos recursos financeiros, às abordagens pedagógicas, aos documentos institucionais e às gratificações profissionais, a pesquisa retratou um cenário que mostra a inexistência, nas IES públicas respondentes, de um processo de institucionalização da EAD, ou que indique um modo de funcionamento que pudesse ser considerado como modelo.

⁶ Grupo de Trabalho (GT) constituído pela Portaria Capes nº 3, de 5 de janeiro de 2017, composto pelas seguintes instituições e seus representantes: MEC, Capes, Associação Nacional dos Dirigentes das Instituições Federais de Ensino Superior (Andifes), Conselho Nacional das Instituições da Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica (Conif) e Associação Brasileira dos Reitores das Universidades Estaduais e Municipais (Abruem).

Em relação à democratização do ensino superior, que envolve a expansão da EaD, dos mais de dois milhões de matriculados, apenas 172.927 estão em instituições públicas de ensino superior (INEP, 2019). Estas, por sua vez, dão característica à EaD pública brasileira como uma educação por projetos de governo e não de Estado, dependente quase que exclusivamente de financiamento do Sistema UAB, não tendo constituída uma política sólida que institucionalize a modalidade (ARRUDA, 2015), o que demonstra urgência para otimizar a oferta em EaD.

Percebe-se que as políticas públicas para a EaD tiveram, nos últimos anos, avanços, porém alguns retrocessos. Um projeto que engloba a democratização da educação superior e o aumento considerável da taxa de matrículas deve refletir e considerar o caráter público, de formação ampla e cidadã. A EaD deve ser uma política permanente e institucionalizada, não deve ser tomada como um modelo provisório ou emergencial, como ocorre, por vezes, nos processos de formação continuada de professores. Portanto, o que se quer mostrar é que, ao tomar a EaD nessa perspectiva, corre-se o risco de construir uma modalidade com caráter emergencial e frágil que sempre estará voltada para uma resolução apressada de demandas, diferentemente do que ocorre nos países analisados.

A curto prazo, a SESu/MEC necessitaria buscar formas de financiamento e funcionamento mais equilibrado entre a oferta e a demanda com níveis de institucionalização. O desafio pode ser superado com ações articuladas e organizadas para elevar a oferta de vagas na EaD das IES públicas federais sem diminuir a sua oferta de vagas presenciais. O documento elaborado pela Capes sobre referenciais de institucionalização (CAPES, 2017) apresenta importantes orientações para as IES na direção de um processo de institucionalização da EaD significativo, contextualizado e com a qualidade.

Ainda, entende-se como um desafio a necessidade de se efetuar um estudo articulado das ações propostas no plano de expansão da EaD com o Sistema UAB, na medida em que poderá implicar o bom emprego dos recursos em ofertas que atendam efetivamente às demandas de educação regionais e locais. Isto seria uma ação a curto prazo. No entanto, estudos devem ser realizados para, a médio e longo prazo, promoverem ações de institucionalização da EaD nas IES públicas federais.

3.2.1.2 Adotar uma explícita estratégia de inovação digital

O termo inovação vem da produção do novo, de mudanças e de transformações que necessariamente estão associadas a uma ação que cria algo que representa êxito, benefícios ou resultados (SCHLÜNZEN; SCHLÜNZEN, 2018). Inovar passou a ser uma das palavras de ordem mundial para todas as instituições que desejam sobreviver em um mundo dinâmico e global no qual vivemos hoje. No entanto, entender seu real significado e aplicá-lo é algo difícil muitas vezes de se tornar realidade.

No contexto da educação, significa adotar caminhos flexíveis de aprendizagem, diferentes formas de ofertar educação, currículo refletindo práticas e inovações, variedade de métodos de ensino e de aprendizagem centrados no estudante, promover a autonomia estudantil para a escolha de trilhas de aprendizagem, proporcionar flexibilidade e mobilidade estudantil, estabelecer novas formas de avaliar o aprendizado do estudante e a própria instituição, entre outros.

Portanto, para alcançarmos os resultados de uma expansão de qualidade para a educação superior no Brasil, é necessário que as IES adotem uma estratégia de inovação digital, que compreende profundas transformações na sua estrutura acadêmica e *modus operandi*. Essas mudanças podem ser subsidiadas pelas experiências exitosas identificadas nas universidades analisadas no contexto europeu.

3.2.1.3 Desenvolver um plano estratégico para oferta de cursos presenciais e a distância para atender às demandas locais e regionais de atuação

Um dos primeiros desafios para as IES é a constituição de um plano estratégico para a EaD no formato de um documento institucional. Dessa forma, seria possível desenvolver uma política com uma visão estratégica, em consonância com seu plano de desenvolvimento institucional, visando diversificar e reorganizar a oferta formativa, atendendo às demandas locais e regionais, promovendo acessibilidade para o jovem de 18 a 24 anos ao ensino superior de maneira a possibilitar maior oportunidade para a empregabilidade do estudante e incentivando sua permanência na sua localidade natal. Os dados do Inep indicam que os estudantes se deslocam para ter acesso a uma oferta de educação superior, fragilizando o cenário de sua procedência e não estimulando o desenvolvimento regional. A modalidade a distância tem essa capacidade de possibilitar permanência ao estudante e estimular os avanços na comunidade onde ele se insere.

Além disso, é necessário qualificar a oferta, por meio de uma análise sistemática de cada região brasileira, para atender a novas demandas de formação profissional no ensino superior que respondam, do mesmo modo, expectativas e realidades diversas para profissionalização, atendendo a outros setores e áreas de acordo com a demanda local, o que se caracteriza como um desafio importante a ser considerado. Nesse sentido, buscar meios de fazer acordos com as instituições locais para que o estudante possa realizar seu estágio, unindo possibilidades de empregabilidade, maior desenvolvimento e aprendizagem, pode ser uma das soluções.

3.2.1.4 Estabelecer uma política de acolhimento

Em um estudo realizado pela UAb-PT e por experiências já vivenciadas pela equipe de especialistas responsáveis pelo documento Panorama da EaD no Brasil (CGEE, 2020), constatou-se que a taxa de abandono dos estudantes é bem maior no primeiro ano de estudos. De acordo com o estudo, o que se verifica com os estudantes de primeiro ano é que a dificuldade em se adaptar e ser um estudante a distância pode contribuir para o abandono. Há, também, algumas dificuldades de uso e domínio das tecnologias para o curso e, por fim, questões pessoais e financeiras surgem (DOMINGOS; SILVA; BASTOS, 2018).

O estudante de EaD tem um perfil diferenciado e, por não estar presencialmente em um *campus* universitário, precisa receber uma atenção especial principalmente nos primeiros meses de seu ingresso, quando se identificam os maiores percentuais de evasão.

Assim, os principais desafios para as IES são:

- Elaborar ações de acolhimento antes mesmo da matrícula no curso para que o estudante tenha clareza da dinâmica de funcionamento do curso no qual está se matriculando e como se dá o processo de ensino-aprendizagem a distância.
- Desenvolver, nos primeiros semestres, mecanismos que possam suprir defasagens escolares, digitais e culturais dos estudantes, por serem fatores que levam à evasão.
- Promover eventos presenciais e/ou on-line, nos quais os estudantes possam se conhecer e conhecer seus tutores e professores e gerar uma sensação de pertencimento a uma universidade.

Os documentos ressaltam que o estudante deverá, antes de iniciar a educação a distância, para garantir seu bom desempenho, ter alguns elementos de informação pessoal e institucional como:

- Requisitos tecnológicos e de conectividade – essenciais para realização das atividades de formação fornecidas no programa acadêmico.
- Dedicção necessária – número estimado de horas por semana que o aluno deve dedicar ao programa de estudos para atividades síncronas, atividades assíncronas e trabalho autônomo.
- Métodos de avaliação – se é uma avaliação contínua ou se está prevista uma avaliação final. Nesse caso, deve ser especificado se a avaliação será feita presencialmente ou remotamente e em que condições.
- Tutoria e monitoramento de estudantes – número de horas de tutoria semanal ou mensal que o estudante terá e se serão feitos em um modo síncrono ou assíncrono.
- Mudança de modalidade – as condições em que o estudante pode mudar de modalidade em um mesmo curso.
- Estágios externos – lista dos centros onde podem ser realizados.

3.2.1.5 Instituir política de inclusão como política central da IES

Huertas *et al.* (2018) indicam que a inclusão deve ser a política central das instituições de ensino superior. Ainda enfrentamos desafios, muitos dos quais perpetuam não só a discriminação negativa (VEIGA-NETO; LOPES, 2011), mas também o fortalecimento de práticas excludentes na educação superior. O desafio é apresentar soluções para fomentar a inclusão em diferentes contextos, contribuindo para o que é direcionado no Objetivo de Desenvolvimento Sustentável das Nações Unidas (ODS 4): Educação de Qualidade.⁷ Portanto, esse desafio é global e suas soluções são de grande importância para o cumprimento de agendas sustentáveis para o mundo.

⁷ “ODS 4: Assegurar a educação inclusiva e equitativa e de qualidade, e promover oportunidades de aprendizagem ao longo da vida para todas e todos.”

3.2.1.6 Estimular a pesquisa e a extensão de excelência na EaD

De acordo com Arruda (2015), os níveis de pesquisa e extensão que são desenvolvidos nessa modalidade são baixos, normalmente, por falta de acesso a recursos de financiamento. Promover ações que favoreçam o engajamento dos estudantes de EaD em ações de pesquisa e extensão deve ser um dos desafios a serem superados. O processo de aprendizagem na EaD também perpassa pela curricularização da extensão e das atividades de pesquisa, possibilitando vivências profissionais em contextos sociais, educacionais, locais, entre outros.

3.2.1.7 Promover a cooperação interinstitucional – nacional e internacional

Colaborar em redes ou consórcios com o objetivo de construir sinergias quanto a conteúdos e pedagogias e intercambiar profissionais e estudantes. Os espaços on-line podem tornar essa colaboração escalonável, intensiva e econômica. Os estudantes se beneficiarão de um conteúdo enriquecido e de novas competências que não podem ser ministradas dentro das paredes de uma única universidade.

No nível institucional, a internacionalização deve fazer parte do curso regular e do desenho curricular da educação. Portanto, deve-se apoiar os coordenadores de programas e professores para desenvolver uma dimensão internacional na educação, facilitando a colaboração em redes e consórcios mais amplos, criar comunidades de áreas temáticas e compartilhar materiais de cursos on-line ao tomar iniciativas acadêmicas internacionais.

3.2.2 Desafios pedagógicos

3.2.2.1 Instituir uma reforma curricular

O currículo precisa refletir as práticas pedagógicas inovadoras e as estratégias empregadas pela IES para a institucionalização da EaD. Portanto, uma reforma curricular orientada por uma abordagem pedagógica adequada, estratégias e recursos bem empregados, com uma proposta de avaliação alinhada com o projeto pedagógico precisa fazer parte da pauta de reformas no ambiente acadêmico.

No contexto da EaD, uma das ações derivadas dessa reforma é a possibilidade de mobilidade estudantil entre IES e entre cursos, o que possibilitaria a definição de uma formação mais flexível, com a definição de trilhas de aprendizagem pelos estudantes. A acreditação de atividades externas, realizadas em outras instituições, seria outro exemplo de reforma curricular que contribuiria para a diminuição das taxas de evasão e retenção.

O processo de internacionalização e de intercâmbio acadêmico também poderia ser estimulado desde que as reformas curriculares fossem implementadas seguindo uma perspectiva de flexibilidade e de avaliação inovadora.

3.2.2.2 Comprometer-se com uma abordagem pedagógica de qualidade em EaD

Um dos maiores desafios para as IES públicas é estabelecer uma abordagem pedagógica que permita o desenvolvimento de processos formativos com qualidade na modalidade. É necessário refletir sobre os modelos de formação propostos que, muitas vezes, não passam da virtualização do presencial, com abordagens de ensino tradicionais, ou seja, uma mera transposição do presencial para o meio digital, perpetuando e ampliando o que não se adequa à realidade atual.

Valente (2002) caracteriza três abordagens de ensino que são adotadas em modelos de EaD. A primeira, caracterizada como *broadcast*, é entendida como a entrega de materiais impressos ou digitais, que usa o meio tecnológico e de comunicação, seja pelo AVA, seja por *web* ou por videoconferência, com o intuito de entregar informações aos estudantes. Com isso, a tecnologia é usada com a finalidade de informar e não há interação professor-estudante e estudante-estudante. A segunda abordagem é a virtualização da sala de aula ou implementação da “escola virtual”, que propõe o uso de TDIC em uma versão virtual da sala de aula tradicional. Essa proposta é muito difundida atualmente por docentes e formadores de IES que propõem momentos síncronos de disponibilização de *slides* e da sua explanação, imitando a prática em sala de aula presencial.

Nestas duas abordagens, a principal possibilidade que ocorre quando se usa a TDIC, que seria a facilidade para realizar a interação, comunicação e mobilidade, não está prevista, embora a entrega de informações em massa seja possibilitada por meio digital, sem custo. No entanto, há pouca possibilidade de conquistar uma formação com a oportunidade de um bom desenvolvimento profissional do discente.

Finalmente, a terceira abordagem definida por Valente (2002) é o Estar Junto Virtual (EJV), em que a construção do conhecimento é mediada pelo uso da TDIC e há um assessoramento contínuo desse processo por um tutor on-line ou mediador, que acompanha sistematicamente a produção e comunicação entre os envolvidos no AVA. Nesse sentido, são criadas condições de *estar junto*, lado a lado. O professor, o tutor, ou o mediador vivenciam as situações de aprendizagem junto com os estudantes, auxiliando-os a resolver problemas.

Destaca-se, portanto, que as estratégias de formação a distância não são apenas uma transferência dos métodos pedagógicos presenciais para o virtual. Assim, é necessário comprometer-se com uma abordagem pedagógica que:

- adota uma aprendizagem centrada no estudante, flexível, com elevada interação entre professores, tutores e estudantes, promovendo inclusão pedagógica;
- valoriza as interações (estudante *versus* estudante; estudante *versus* docentes; estudante *versus* materiais pedagógicos) e o *feedback* imediato que favoreça a diminuição da distância e promova a sensação de pertencimento à turma e à instituição;
- possibilita o afloramento do interesse do estudante, motivando-o a explorar, a pesquisar, a descrever, a refletir, a depurar suas ideias, com a mediação pedagógica, permitindo desenvolver, por meio do uso das TDIC, um projeto que faz parte da sua vivência, desejo, interesse e contexto;
- usa as TDIC para ter acesso a informações e, assim, utilizam-se as tecnologias para explicitar o pensamento das formas mais diversas de produção, desenvolver projetos, testar hipóteses e refletir sobre os resultados; e
- desenvolve nos estudantes um olhar crítico sobre o mundo, estabelecendo valores e perspectivas para expressão do pensamento, para interação social e para aprendizagem.

3.2.2.3 Construir uma cultura de inclusão pedagógica

Um pressuposto relacionado à construção de ambientes de aprendizagem que esteja em consonância com a inclusão diz respeito à concepção, ao planejamento e ao seu

desenho, que precisam considerar uma das premissas da educação inclusiva, que é a adequação por parte da instituição para receber o seu alunado, de forma a garantir a equidade e acessibilidade. Portanto, todo o processo precisa contemplar os valores da inclusão. No âmbito da educação a distância, não se limita apenas à forma como os professores concebem conhecimento, aprendizagem, avaliação e inclusão educacional, estratégias e metodologias, mas também à forma como a equipe técnica multidisciplinar – que ajuda a desenhar os ambientes digitais – desenvolve os materiais digitais e os implementa, posiciona-se frente à educação inclusiva, o que colabora para que o produto final (curso ou disciplina, por exemplo) seja pedagogicamente inclusivo.

Problematizar a discussão a respeito do conceito de inclusão pedagógica vai além da promoção do acesso aos conteúdos e da acessibilidade pedagógica. Essa, por sua vez, está relacionada à promoção do acesso por pessoas com deficiência, tanto no ambiente, quanto nos conteúdos disponibilizados no curso, garantindo a equiparação de possibilidades de aprendizagem. Na EaD, a inclusão não se esgota na prática docente, ou ao saber-fazer docente, uma vez que outros agentes fazem parte desse ecossistema de aprendizagem.

Assim, a inclusão pedagógica em ambientes virtuais de aprendizagem contempla outros aspectos que vão além da acessibilidade, como o desenho do ambiente virtual e seu processo de construção, a concepção pedagógica, os recursos de tecnologia assistiva, o material didático, a abordagem metodológica escolhida, a atitude docente diante das diferenças, da mediação e da avaliação. Todos esses aspectos juntos precisam estar em consonância com os aspectos atitudinais de gestores, educadores e estudantes em uma perspectiva inclusiva, que implica fundamentalmente a valorização de diferenças, conceito fundamental da inclusão. Portanto, trata-se de um grande desafio para a EaD, necessitando de um processo de formação para essa modalidade de educação.

3.2.2.4 Ofertar cursos de formação de professores da IES para atuarem na modalidade a distância

O trabalho docente na modalidade a distância tem profunda mudança quando comparado à tradicional prática do professor em ambientes presenciais. Por sua vez, o professor também não tem formação para o seu trabalho em ambientes de interação e comunicação virtuais, necessitando de um processo formativo que o prepare para essa

modalidade. Assim, é necessário definir programas de formação de professores que estejam em consonância com as abordagens pedagógicas definidas em seus documentos institucionais, com os recursos disponibilizados e com estratégias que atendam às expectativas dos estudantes.

3.2.2.5 Conceber materiais didático-pedagógicos e ambientes digitais acessíveis

As IES deverão seguir os parâmetros de acessibilidade dos documentos oficiais para o desenvolvimento de materiais didático-pedagógicos na construção de ambientes virtuais de aprendizagem acessíveis. As principais fontes de referência são normativas e padrões internacionais, tais como as normas Web Content Accessibility Guidelines (WCAG) 2.1 e Authoring Tool Accessibility Guidelines (ATAG) 2.0 desenvolvidas e recomendadas pelo Web Content Accessibility Guidelines Working Group (AGWG), grupo integrante do World Wide Web Consortium (W3C) e Web Accessibility Initiative (WAI). O consórcio internacional W3C contém normas internacionais de acessibilidade (W3C BRASIL, s/d), em especial para a acessibilidade técnica da plataforma, dos materiais e da documentação disponibilizada para os estudantes. No Brasil, existem boas práticas que seguem a regulamentação do Modelo de Acessibilidade em Governo Eletrônico (eMAG) (BRASIL, 2014b).

Quando se inferiu sobre a acessibilidade arquitetônica nos locais de oferta das IES públicas federais, muitos locais não informaram sobre essa questão. No geral, há 1.510 locais de oferta com acessibilidade arquitetônica para pessoas com deficiência e 203 afirmaram não possuir, o que é um número considerável que necessita ser revisto para estar em consonância com a política de inclusão brasileira. Portanto, existe a necessidade de se fazer um estudo mais minucioso sobre a questão da acessibilidade para os cursos em EaD, uma vez que essa modalidade de educação é uma grande possibilidade para os estudantes público-alvo da educação especial (PAEE).

Especificamente sobre disponibilidade de material didático digital e acessível na modalidade de cursos a distância, com as informações disponibilizadas no último Censo, observou-se que, na rede federal, 110 cursos (33,85%) possuem material didático digital acessível, 113 cursos (34,77%) possuem material impresso acessível e 102 cursos (31,38%) possuem o material de áudio.

As informações de acessibilidade são importantes, pois, além de corresponderem a situações de infraestrutura da IES públicas federais, também apresentam um panorama sobre a necessidade de se contemplar tal área para expansão de vagas via EaD.

Os recursos básicos de acessibilidade arquitetônica, tecnológica e pedagógica devem ser também pauta para as novas ofertas que surgirão, bem como recursos específicos de acordo com as demandas dos estudantes matriculados. Dados mais completos sobre a acessibilidade na educação superior são apresentados no documento Panorama da EaD no Brasil (CGEE, 2020).

3.2.2.6 Adotar novas formas de avaliação

O desafio é identificar e desenvolver metodologias, critérios e instrumentos avaliativos de caráter quali-quantitativos que permitam avaliar o aprendizado de modo que estejam em sintonia com as políticas de inclusão educacional, digital e social, com as metodologias de aprendizagem, os processos formativos e as tecnologias digitais e assistiva. É um grande desafio, tendo em vista a necessidade de planejamento, de desenvolvimento de instrumentos de obtenção de dados, de desenvolvimentos de modelos capazes de capturar as diferenças entre o que ocorre antes, durante e após algum processo formativo, realizando uma avaliação da aprendizagem de maneira formativa, do curso e da instituição.

Dessa forma, esse desafio é um tema transversal ao plano de expansão, pois está presente nos demais desafios, no processo de avaliação das políticas de educação, nas metodologias de ensino e de aprendizagem, nos processos formativos e no uso das tecnologias digitais e tecnologia assistiva.

3.2.3 Desafios tecnológicos

3.2.3.1 Implementar a transformação digital na IES

A transformação digital dos ambientes de aprendizagem sustenta-se na construção de uma cultura digital para todas as atividades acadêmicas e administrativas das IES. Nesse

sentido, inclui-se nesse processo a disponibilidade de recursos digitais que disponibilizem e gerenciem os seguintes serviços e ambientes para as IES:

- Ambientes virtuais de aprendizagem com recursos de acessibilidade.
- Sistema de gestão acadêmica acessível.
- Repositório/biblioteca digital acessível.
- Serviços de webconferência acessíveis.
- Estúdios para gravação de videoaulas.
- Laboratórios virtuais e/ou remotos acessíveis.
- *Software* e estrutura física para produção de material didático.
- Salas de videoconferência.
- Laboratórios didático-pedagógicos acessíveis.

3.2.3.2 Adotar ambientes virtuais de aprendizagem acessíveis

Há disponível, em forma de *softwares* de código aberto, ambientes virtuais de aprendizagem com todos os recursos de acessibilidade já implementados. Por exemplo, a Universidade Estadual do Maranhão (Uema), uma das IES estudadas no documento Panorama de EaD no Brasil (CGEE, 2020), possui uma versão do ambiente Moodle customizada e acessível em código aberto, com premiação internacional para seu *template* e, portanto, disponível para as IES públicas federais.

Atualmente, dada a oferta de ambientes abertos acessíveis, não se justifica uma IES não adotar um AVA com acessibilidade. Evidentemente, ao encontro de uma iniciativa dessa natureza, a IES também deve estar atenta à inclusão de recursos de acessibilidade aos seus materiais didático-pedagógicos (audiodescrição, ampliação, Libras e legendas), uma vez que só o AVA acessível não é a garantia de que o estudante com deficiência tenha acesso aos conteúdos e às atividades sugeridas pelo professor, com autonomia e independência.

Finalmente, é importante garantir acessibilidade aos sistemas acadêmico e de avaliação de aprendizado para todos os estudantes, especialmente para os estudantes com deficiência.

3.2.3.3 Adotar repositórios

O desafio a ser superado é criar na IES a adoção de repositórios digitais para o armazenamento de toda a produção intelectual da sua comunidade acadêmica, indexados de acordo com a definição de metadados sugerida pela SESu/MEC, indicado como um dos desafios. Assim, preserva-se e democratiza-se toda a produção da IES, oportunizando a difusão do seu conhecimento e contribuindo para disseminação de suas ações.

A adoção de repositórios é uma prática empregada pelas principais universidades do mundo e tem se tornado importante ação de difusão e democratização do conhecimento, bem como elemento indicador e avaliador de prestígio acadêmico e científico.

3.2.3.4 Promover conectividade

O contexto atual da pandemia de Covid-19 colocou em destaque um universo imenso de estudantes que ficaram em suas casas, com escolas e universidades fechadas em 191 países e milhões de professores afetados, tendo que empregar tecnologias para ensinar em diversas situações. Um número expressivo de estudantes é mantido fora da sala de aula pela pandemia e não tem acesso a um computador doméstico e aproximadamente 43% dos estudantes atualmente não têm conectividade com a internet em sua residência. Esses dados são fornecidos pela Unesco (2020) e indicam disparidades globais muito grandes, mesmo considerando os telefones celulares que podem permitir que os alunos acessem informações, se conectem com seus professores e entre si.

Essa situação serviu para destacar a atenção que as IES devem ter para concentrar esforços na garantia de conectividade para os seus estudantes, uma vez que a expansão da EaD requer associar não só aspectos pedagógicos, mas também as condições de acesso.

PARTE IV – ESTRUTURA DO PLANO DE EXPANSÃO

1. Proposta para a esfera SESu/MEC (governo)

1.1 Propostas para a gestão

1.1.1 Estabelecer marcos regulatórios, administrativos, conceituais e de qualidade que permitam a expansão da educação superior

1.1.2 Levantar meios para assegurar a sustentabilidade econômica e financeira para que a EaD seja institucionalizada com parcerias com as IES públicas federais

1.1.3 Planejar uma forma de monitorar e avaliar a institucionalização da EaD nas IES

1.1.4 Estipular política de valorização dos recursos humanos da EaD

1.1.5 Fomentar programas de formação de professores e tutores das IES em EaD

1.1.6 Fomentar política estudantil na EaD

1.1.7 Estabelecer soluções intersetoriais – Ministério da Saúde, Educação, Ciência e Tecnologia

1.2 Diretrizes pedagógicas

1.2.1 Orientar as IES para construção de uma educação superior aberta

1.3. Propostas tecnológicas

1.3.1 Disponibilizar e regulamentar o uso de repositório público de materiais didático-pedagógicos

1.3.2 Fomentar acessibilidade digital discente e docente

1.3.3 Garantir conectividade

2. Propostas para a esfera das IES públicas federais

2.1 Propostas para a gestão

2.1.1 Promover a institucionalização da EaD

2.1.2 Adotar uma explícita estratégia de inovação digital

2.1.3 Desenvolver um plano estratégico para oferta de cursos presenciais e a distância para atender às demandas locais e regionais de atuação

2.1.4 Estabelecer uma política de acolhimento

2.1.5 Instituir política de inclusão como política central da IES

2.1.6 Estimular a pesquisa e a extensão de excelência na EaD

2.1.7 Promover a cooperação interinstitucional – nacional e internacional

2.2. Propostas pedagógicas

2.2.1 Instituir uma reforma curricular

2.2.2 Comprometer-se com uma abordagem pedagógica de qualidade e inclusiva em EaD

2.2.3 Construir uma cultura de inclusão pedagógica

2.2.4 Ofertar cursos de formação de professores da IES para atuarem na modalidade a distância

2.3 Propostas tecnológicas

2.3.1 Implementar a transformação digital na IES

2.3.2 Adotar ambientes virtuais de aprendizagem acessíveis

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O tema educação a distância é bastante amplo e foi analisado neste documento sob diferentes aspectos. O diagnóstico e os desafios apontam questões fundamentais que, certamente, estão no centro das discussões sobre a expansão da ES.

Outras etapas previstas deste trabalho são estudos que deverão trazer contribuições para complementar o diagnóstico aqui apresentado sobre a Educação superior brasileira, mais especificamente sobre a EaD, principalmente para oferecer informações estratégicas para o desenho do plano de expansão da EaD e sua implementação.

Assim, dados georreferenciados sobre a distribuição das IES com os respectivos locais de oferta de EAD e outros dados, por exemplo, sobre matrículas e cursos, estão sendo processados, analisados e colocados em ferramentas que permitam sua melhor visualização

Merece também ser mencionado o esforço no sentido de se estudar estimativas de demandas futuras de ocupações de nível superior, a partir de cenários prospectivos de dinâmica econômica, com leitura setorial e estadual. Os novos cenários, que levam em conta o impacto da pandemia sobre a economia, com repercussões diferenciadas sobre os setores e o território nacional, contribuem para o planejamento da oferta de cursos e vagas pelas IES, levando em conta o mundo do trabalho.

REFERÊNCIAS

- ABRANTES, Pedro *et al.* (Org.). **Percursos profissionais e de vida dos licenciados da UAb**. 2. ed. Lisboa: Universidade Aberta de Portugal, 2018. 44 p. Disponível em: http://portal.uab.pt/gestaoacademica/wp-content/uploads/sites/10/2018/11/Percursos_UAb_2ed_2018_final.pdf. Acesso em: 4 out. 2020.
- ARRUDA, Eudicio Pimenta.; ARRUDA, Durcelina Ereni Pimenta. Educação à distância no brasil: políticas públicas e democratização do acesso ao ensino superior. **Educ. rev.**, v. 31, n. 3, p. 321-338, 2015. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-46982015000300321&lng=en&nrm=iso Acesso em: 5 set. 2020.
- BIELSCHOWSKY, Carlos Eduardo; MASUDA, Masako Oya. Permanência dos Alunos nos Cursos do Consórcio Cederj. **Revista Brasileira de Aprendizagem Aberta e a Distância**, v. 17, n. 1, ago. 2018.
- BRASIL. Casa Civil. **Decreto nº 5.800, de 8 de junho de 2006**. Diário Oficial da União, Brasília, 8 jun. 2006a. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/decreto/d5800.htm Acesso em: 25 out. 2020.
- BRASIL. Governo eletrônico. **eMAG – Modelo de acessibilidade em governo eletrônico**. abr. 2014b. Disponível em: <http://emag.governoeletronico.gov.br/>
- BRASIL. Ministério da Educação. **Banco internacional de objetos educacionais – BIOE**. 2017c. Disponível em: <http://objetoseducacionais.mec.gov.br/#/inicio>
- BRASIL. Ministério da Educação. **E-mec**. 2021. Disponível em: <https://emec.mec.gov.br/emec/nova>
- BRASIL. Ministério da Educação. **Plano Nacional de Educação 2014-2024**: Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014, que aprova o Plano Nacional de Educação (PNE) e dá outras providências. Brasília: Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2014a. Disponível em: <http://pne.mec.gov.br/18-planos-subnacionais-de-educacao/543-plano-nacional-de-educacao-lei-n-13-005-2014>. Acesso em: 25 out. 2020.
- BRASIL. Ministério da Educação. **Portal do professor**. 2008. Disponível em: <http://portaldoprofessor.mec.gov.br/index.html>
- BRASIL. Ministério da Educação. **Portaria Normativa MEC nº 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 2017b. Disponível em: http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&view=download&alias=6

6441-pn-n11-2017-regulamentacao-ead-republicada-pdf&category_slug=junho-2017-pdf&Itemid=30192

BRASIL. Ministério da Educação. Secretaria de Educação a Distância – SEED. **Referenciais de qualidade para educação superior à distância**. Brasília: SEED/MEC, 2007. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/seed/arquivos/pdf/legislacao/refead1.pdf>

BRASIL. Ministério da Educação. Conselho Nacional de Educação – CNE. **Resolução CNE/CES nº 1, de 11 de março de 2016**. Estabelece Diretrizes e Normas Nacionais para a Oferta de Programas e Cursos de Educação Superior na Modalidade a Distância. 2016. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/docman/marco-2016-pdf/35541-res-cne-ces-001-14032016-pdf/file>. Acesso em: 1º set. 2020.

BRASIL. Presidência da República. **Decreto nº 5.622, de 19 de dezembro de 2005**. Regulamenta o art. 80 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. 2005. Disponível em: <https://legislacao.presidencia.gov.br/atos/?tipo=DEC&numero=5622&ano=2005&ato=8d6oXU65UMRpWT06f>. Acesso em: 1º set. 2020.

BRASIL. Presidência da República. **Decreto nº 9.057, de 25 de maio de 2017**. Regulamenta o art. 80 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. 2017a. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2017/Decreto/D9057.htm. Acesso em: 1º set. 2020.

BRASIL. Presidência da República. **Lei de Diretrizes e Bases da Educação Brasileira (LDB) nº 9.394, de 1996**. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. 1996. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9394.htm. Acesso em: 1º set. 2020.

BRASIL. Presidência da República. **Lei nº 10.172, de 9 de janeiro de 2001**. Aprova o Plano Nacional da Educação (2001-2010) e dá outras providências. 2001. Disponível em: Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10172.htm Acesso em: 25 out. 2020.

BRASIL. Presidência da República. **Lei nº 11.273, de 6 de fevereiro de 2006**. Autoriza a concessão de bolsas de estudo e de pesquisa a participantes de programas de formação inicial e continuada de professores para a educação básica. 2006b. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/lei/l11273.htm

CENTRO DE GESTÃO E ESTUDOS ESTRATÉGICOS – CGEE. **Panorama da EaD no Brasil**. 2020 Brasília: CGEE, 2020. 172p.

COORDENAÇÃO DE APERFEIÇOAMENTO DE PESSOAL DE NÍVEL SUPERIOR – CAPES. **O que é o eduCAPES?** 2021. Disponível em: <https://educapes.capes.gov.br/redirect?action=about>

COORDENAÇÃO DE APERFEIÇOAMENTO DE PESSOAL DE NÍVEL SUPERIOR – CAPES. **Ofício Circular DED/CAPES nº 20 de 15 de dezembro de 2011**. 2011. Disponível em: http://www.web.nead.ufsj.edu.br/neadweb/arquivos/143039120612_OFICIO_CIRCULAR_20-2011_CAPES.PDF

COORDENAÇÃO DE APERFEIÇOAMENTO DE PESSOAL DE NÍVEL SUPERIOR – CAPES. **Polos UAB**. 2018. Acesso em: 25 out. 2020.

COORDENAÇÃO DE APERFEIÇOAMENTO DE PESSOAL DE NÍVEL SUPERIOR – CAPES. **Portaria nº 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 (UAB). 2016. Disponível em: https://www.in.gov.br/materia/-/asset_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/22061253/do1-2016-10-24-portaria-n-183-de-21-de-outubro-de-2016-22061195-22061195

COORDENAÇÃO DE APERFEIÇOAMENTO DE PESSOAL DE NÍVEL SUPERIOR – CAPES. **Programa de acolhimento UAB**. 2020. Disponível em: <https://www.gov.br/capes/pt-br/aceso-a-informacao/acoes-e-programas/educacao-a-distancia/uab/acolhimento-uab>

COORDENAÇÃO DE APERFEIÇOAMENTO DE PESSOAL DE NÍVEL SUPERIOR – CAPES. **Referenciais para o processo de institucionalização da educação a distância (EAD) no Sistema Universidade Aberta Do Brasil (UAB)**. Brasília: DED/CAPES, 2017.

DOMINGOS, C.; SILVA, A.P.; BASTOS, G. **O Abandono do ensino à distância**. Lisboa: Universidade Aberta de Portugal. Produção de Serviços de Produção Digital. Coordenação de Fátima Ferreira. Intérprete: Helder Matta e Silva. Son., color. 2018. Disponível em: <https://portal.uab.pt/gestaoacademica/relatorios-e-estatisticas/>. Acesso em: 31 jul. 2020.

EUROPEAN DISTANCE AND E-LEARNING NETWORK – EDEN. **Proceedings and book of abstracts**. 2021. Disponível em: <https://www.eden-online.org/resources/proceedings-and-book-of-abstracts/>

FERREIRA, Marcello; PAMPLONA, Danielle. A evasão no sistema universidade aberta do brasil: uma análise das justificativas das instituições integrantes. **Educação e Fronteiras On-Line**, Dourados/MS, v.10, n.29, p.32-44, abr./jun. 2020. Disponível em: <https://ojs.ufgd.edu.br/index.php/educacao/article/download/14169/7399>

FUNDO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO – FNDE. **Resolução CD/FNDE nº 8, de 30 de abril de 2010**. Altera os incisos I a V do art. 9º, o § 1º do art. 10 e o item 2.4 do Anexo I da Resolução/CD/FNDE nº 26, de 5 de junho de 2009, que estabelece orientações e diretrizes para o pagamento de bolsas de estudo e de pesquisa a participantes da preparação e execução dos cursos dos programas de formação superior, inicial e continuada no âmbito do Sistema

Universidade Aberta do Brasil (UAB). 2010. Disponível em:
<https://www.fnde.gov.br/index.php/aceso-a-informacao/institucional/legislacao/item/3390-resolu%C3%A7%C3%A3o-cd-fnde-n%C2%BA-8-de-30-de-abril-de-2010>

FUNDAÇÃO CECIERJ – CECIERJ. **Revista EaD em Foco** – Revista Científica de Educação a Distância, Rio de Janeiro, 2010. Disponível em:
<https://eademfoco.cecierj.edu.br/index.php/Revista>

FUNDAÇÃO CECIERJ – CECIERJ. **Revista Educação Pública**, Rio de Janeiro, 2002. Disponível em: <https://educacaopublica.cecierj.edu.br/>

GARCÍA ARETIO, L. El problema del abandono en estudios a distancia. Respuestas desde el Diálogo Didáctico Mediado. **RIED. Revista Iberoamericana de Educación a Distancia**, v. 22, n. 1, p. 245-270, 2019. Disponível em:
<http://revistas.uned.es/index.php/ried/article/view/22433/18663>

GARCÍA ARETIO, L. La Universidad Nacional de Educación a Distancia (UNED) de España. **RIED Revista Iberoamericana de Educación a Distancia**, v. 9, n. 1/2, p. 17-52, jun. 2006. Disponível em: https://www.researchgate.net/profile/Lorenzo-Garcia-Aretio/publication/28166467_La_Universidad_Nacional_de_Educacion_a_Distancia_UNED_de_Espana/links/0912f50f7a6d12b4a9000000/La-Universidad-Nacional-de-Educacion-a-Distancia-UNED-de-Espana.pdf

HAWAD, Helena Feres; CUNHA, Vera Lúcia. **Estágio supervisionado para licenciaturas**. Rio de Janeiro: CECIERJ, 2010. 108 p. Disponível em:
<https://canal.cecierj.edu.br/recurso/4595>

HUERTAS, E.; BISCAN, I.; EJSING, C.; KERBER, L.; KOZLOWSKA, L.; ORTEGA, S.M.; LAURI, L.; MONIKA, R.; SCHÖRG, K.; SEPPMANN, G. **Considerations for quality assurance of e-learning provision**. Brussels: European Association for Quality Assurance in Higher Education AISBL, 2018. Disponível em:
<https://www.enqa.eu/wp-content/uploads/Considerations-for-QA-of-e-learning-provision.pdf>

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA – IBGE. **Pesquisa Nacional por Amostra em Domicílios Contínua (PNAD – Contínua)**. 2018. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/rendimento-despesa-e-consumo/17270-pnad-continua.html?edicao=25646&t=resultados>

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA – IBGE. **Pesquisa Nacional por Amostra em Domicílios Contínua (PNAD – Contínua)**. 2019. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/multidominio/condicoes-de-vida-desigualdade-e-pobreza/17270-pnad-continua.html?=&t=o-que-e>. Acesso em: 25 out. 2020.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA – IPEA. **Nota Técnica nº 88 08/2020** sobre o acesso Domiciliar à Internet e Ensino Remoto Durante a Pandemia, 2020. Disponível em:

https://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=36561&Itemid=9. Acesso em: 20 set 2020.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA – INEP. **Censo da Educação Superior, edição 2015**. Brasília: 2015. Disponível em: http://sistemascensosuperior.inep.gov.br/censosuperior_2015/.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA – INEP. **Censo da Educação Superior, edição 2018**. Brasília: 2018. Disponível em: http://sistemascensosuperior.inep.gov.br/censosuperior_2018/.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA – INEP. **Exame Nacional de Desempenho dos Estudantes (Enade), resultados edição 2019**. 2020c. Disponível em: <https://www.gov.br/inep/pt-br/areas-de-atuacao/avaliacao-e-exames-educacionais/enade/resultados>

INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA – INEP. **Relatório do 3º ciclo de monitoramento das metas do Plano Nacional de Educação: 2020**. Brasília, DF: 2020a. Disponível em: <http://portal.inep.gov.br/documents/186968/6975249/Relat%C3%B3rio+do+3%C2%BA+ciclo+de+monitoramento+das+metas+do+Plano+Nacional+de+Educa%C3%A7%C3%A3o+2020+-+Sum%C3%A1rio+Executivo/7e0b01f6-cca3-4d1d-ad66-422d68a8ed52?version=1.6&download=true>

INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA – INEP. **Sinopse estatística do censo da educação básica, edição 2018**. Brasília: 2019b. Disponível em: <http://inep.gov.br/sinopses-estatisticas-da-educacao-basica>. Acesso em: 15 set. 2020.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA – INEP. **Sinopse Estatística da Educação Superior 2018**. Brasília: 2019a. Disponível em: <http://inep.gov.br/web/guest/sinopses-estatisticas-da-educacao-superior>. Acesso em: 15 set. 2020.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA – INEP. **Sinopse Estatística da Educação Superior 2019**. Brasília: 2020b. Disponível em: <http://portal.inep.gov.br/web/guest/sinopses-estatisticas-da-educacao-superior>. Acesso em: 20 out. 2020.

MALHEIRO C. A. L.; SCHLÜNZEN JUNIOR, K. Acessibilidade na educação a distância. *In*: MILL, Daniel (Org.). **Dicionário crítico de educação e tecnologias e de educação a distância**. Campinas: Papyrus Editora, 2018.

MARTIN, F.; PASTORE, R.; SNIDER, J. Developing mobile based instruction. **TechTrends**, v. 56, n. 5, p. 46-51. 2012. Disponível em: https://webpages.uncc.edu/fmartin3/site2018/publications/JournalArticles/22_TT2012_DevelopingMobileBasedInstruction.pdf

OLIVEIRA, Luciana Charão de. **Tutoria, prática docente e condições de trabalho: um olhar sobre a atividade do tutor no curso de pedagogia a distância da Universidade Federal de Uberlândia**. 2014. 95f. Dissertação (Mestrado em

Ciências Humanas) – Universidade Federal de Uberlândia. Uberlândia, 2014. Disponível em: <https://repositorio.ufu.br/handle/123456789/13961>

PEREIRA, A.; QUINTAS MENDES, A.; MORGADO, L.; AMANTE, L.; BIDARRA, J. **Modelo pedagógico virtual da universidade aberta**, Lisboa, Universidade Aberta. 2007. 112 p. Disponível em: <https://repositorioaberto.uab.pt/bitstream/10400.2/1295/1/Modelo%20Pedagogico%20Virtual.pdf>

SCHLÜNZEN JUNIOR, K.; SCHLÜNZEN, E. T. M. Inovação Tecnológica. *In*: Daniel Mill (Org.). **Dicionário crítico de educação e tecnologias e de educação a distância**. Campinas: Papirus Editora, 2018.

UNITED NATIONS EDUCATIONAL SCIENTIFIC AND CULTURAL ORGANIZATION – UNESCO. **Startling digital divides in distance learning emerge**. 2020. Disponível em: <https://en.unesco.org/news/startling-digital-divides-distance-learning-emerge>

UNIVERSIDADE ABERTA – UAB. **Pró-Reitora para a Inovação e Gestão Pedagógica**. 2017. Disponível em: <https://portal.uab.pt/pro-reitora-para-a-inovacao-e-gestao-pedagogica/>

UNIVERSIDADE ESTADUAL DO MARANHÃO – UEMA. Núcleo de Tecnologias para Educação – UEMANET. **TICs & EaD em Foco**, 2020. Disponível em: <https://ticsead.uemanet.uema.br/index.php/ticseadfoco>

UNIVERSIDAD NACIONAL DE EDUCACIÓN A DISTANCIA – UNED. **COIE – Centro de Orientação y Empleo**. Madrid: 2020b. Disponível em: <https://www.uned.es/universidad/inicio/institucional/coie.html>

UNIVERSIDAD NACIONAL DE EDUCACIÓN A DISTANCIA – UNED. Centro de Orientación y Empleo [COIE]. **Inserción laboral de los titulados de grado 2017**. Curso Académico 2016-17. Informe general de resultados. Madrid: 2018. Disponível em: https://qinnova.uned.es/archivos_publicos/qweb_paginas/9668/informeinsercionlaboralgrados20162017.pdf. Acesso em: 25 ago. 2020.

UNIVERSIDAD NACIONAL DE EDUCACIÓN A DISTANCIA – UNED. Centro de Orientación y Empleo [COIE]. **Situación laboral y empleabilidad de los titulados de grado y máster de la UNED del curso 2013-2014 a los dos años de finalizar la titulación**. Informe básico. Madrid: 2017. Disponível em: https://qinnova.uned.es/archivos_publicos/qweb_paginas/8921/sil16informedeempleabilidad20162017.pdf Acesso em: 14 ago. 2020.

UNIVERSIDAD NACIONAL DE EDUCACIÓN A DISTANCIA – UNED. **Oficina de calidad**. 2009. Disponível em: http://portal.uned.es/portal/page?_pageid=93,22134567,93_22134568&_dad=portal&_schema=PORTAL

UNIVERSIDAD NACIONAL DE EDUCACIÓN A DISTANCIA – UNED. **Preparación de exámenes; Recomendaciones para la elaboración de pruebas de evaluación.** 2020a. Disponível em: <https://iued.formacion.uned.es/11117294>

UNIVERSIDADE ABERTA – UAB. **Política da qualidade.** 2018. Disponível em: https://portal.uab.pt/sgq/?doing_wp_cron=1601398496.525939941406250000000

UNIVERSIDADE DE COIMBRA. Grupo de missão para o espaço Europeu de ensino superior. **Declaração de Bolonha.** 1999. Disponível em: https://www.uc.pt/ge3s/pasta_docs/decl_bolonha/. Acesso em: 31 jun. 2020.

UNIVERSIDADE FEDERAL DA BAHIA – UFBA. **Edital Proae 08/2020** – Apoio para Acesso à Internet no Semestre Letivo Suplementar. Salvador, 2020a. Disponível em: <https://proae.ufba.br/pt-br/edital-no-082020-apoio-para-acesso-internet-no-semester-letivo-suplementar>

UNIVERSIDADE FEDERAL DA BAHIA – UFBA. **Edital Proae 09/20** - Auxílio para Apoio à Inclusão Digital no Semestre Letivo Suplementar. 2020b. Disponível em: <https://proae.ufba.br/pt-br/edital-no-092020-auxilio-de-apoio-inclusao-digital-no-semester-letivo-suplementar-sls>

UNIVERSIDAD NACIONAL DE EDUCACIÓN A DISTANCIA – UNED. **Instituto Universitario de Educación a Distancia (IUED).** s./d. Disponível em: http://portal.uned.es/portal/page?_pageid=93,489793,93_51651626&_dad=portal&_schema=PORTAL

VALENTE, J. A. A espiral da aprendizagem e as tecnologias da informação e da comunicação: repensando conceitos. *In*: JOLY, M. C. **Tecnologia no ensino: implicações para a aprendizagem.** São Paulo: Casa do Psicólogo, 2002.

VEIGA-NETO, A.; LOPES, M. C. Inclusão, exclusão, in/exclusão. **Verve**, v. 20, p. 121-135, 2011. Disponível em: <https://revistas.pucsp.br/verve/article/download/14886/11118>

WORLD WIDE WEB CONSORTIUM – W3C Brasil; Comitê Gestor da Internet no Brasil – CGI.br. **Cartilha de Acessibilidade na Web.** s./d. Disponível em: <https://www.w3c.br/pub/Materiais/PublicacoesW3C/cartilha-w3cbr-acessibilidade-web-fasciculo-I.html>

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Número de cursos por categoria administrativa e modalidade	17
Tabela 2 – Número de matrículas por modalidade do curso e categoria administrativa por estado	19
Tabela 3 – Número de docentes do ensino superior por organização acadêmica e categoria administrativa	22
Tabela 4 – Número de docentes do ensino superior por estado e atuação em cursos a distância.....	23
Tabela 5 – Números de concluintes, cursos, matrículas nos cursos de graduação presenciais e a distância e docentes nos anos de 2018 e 2019	71

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 – Número de cursos por categoria administrativa e modalidade	17
Gráfico 2 – Número de matrículas em IES por modalidade do curso e categoria administrativa	21
Gráfico 3 – Número de docentes do ensino superior por organização acadêmica e categoria administrativa	22
Gráfico 4 – Quantidade de estudantes matriculados em cursos de graduação por docentes por categoria administrativa	25
Gráfico 5 – Orçamento executado pela UAB (2020 – valores parciais)	29

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Principais Marcos Regulatórios de EaD do MEC	26
Quadro 2 – Principais elementos analisados na UniCesumar, Uema e Cederj	30
Quadro 3 – Síntese das contribuições relevantes	47
Quadro 4 – Organizações europeias	54

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

Abruem | Associação Brasileira dos Reitores das Universidades Estaduais e Municipais
AGWG | Web Content Accessibility Guidelines Working Group
AIESAD | Associação Ibero-Americana de Ensino Superior a Distância
Andifes | Associação Nacional dos Dirigentes das Instituições Federais de Ensino Superior
ATAG | Authoring Tool Accessibility Guidelines
BBC | British Broadcasting Corporation
b-learning | *blended learning*
Capes | Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior
CDR | Centros de Desenvolvimento Regional
Cederj | Centro de Educação a Distância do Estado do Rio de Janeiro
CGEE | Centro de Gestão e Estudos Estratégicos
CLA | Centros Locais de Aprendizagem
CNE | Conselho Nacional de Educação
Conif | Conselho Nacional das Instituições da Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica
Conif | Conselho Nacional das Instituições da Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica
CVT | Centro Vocacionais Tecnológicos
DED/Capes | Diretoria de Educação a Distância
DUA | Desenho Universal de Aprendizagem
EAD | educação a distância
EADTU | European Association of Distance Teaching Universities
ECTS | European Credit Transfer and Accumulation System
EDEN | *European Distance and E-Learning Network*
EFQM | European Foundation for Quality Management
EFQUEL | Prêmio da European Foundation for Quality in E-Learning
EJA | educação de jovens e adultos
e-learning | *electronic learning*
eMAG | Modelo de Acessibilidade em Governo Eletrônico
EMC | European MOOC Consortium
Enade | Exame Nacional de Desempenho dos Estudantes

Enem | Exame Nacional do Ensino Médio
ENQA | European Association for Quality Assurance in Higher Education
Esp | especial
EU | União Europeia
EUA | European University Association
Fecti | Feira de Ciência, Tecnologia e Inovação do Estado do Rio de Janeiro
GT | Grupo de Trabalho
IBGE | Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IES | instituições do ensino superior
IGNOU | Universidade Nacional Aberta Indira Gandhi
Inep | Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira
Ipea | Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
Mapa | material de avaliação prática de aprendizagem
MEC | Ministério da Educação
m-learning | mobile learning
MOOC | Massive Online Open Courses
ODS | Objetivo de Desenvolvimento Sustentável das Nações Unidas
OECD | Organisation for Economic Co-operation and Development
OEI | Organização dos Estados Ibero-Americanos
OU | Open University
p.p. | ponto percentual
PAEE | público-alvo da educação especial
PCFL | privada com fins lucrativos
PE | pública estadual
PF | pública federal
PM | pública municipal
Pnad | Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios
Pnad-C | Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua
Pnaes | Programa Nacional de Financiamento Estudantil
PNE | Plano Nacional de Educação
PSFL | privada sem fins lucrativos
RNP | Rede Nacional de Ensino e Pesquisa
SESu | Secretaria de Educação Superior
TBM | taxa bruta de matrícula na graduação

TDIC | tecnologias digitais de informação e comunicação
TIC | tecnologia da informação e comunicação
TLE | taxa líquida de escolarização na educação superior
UAB | Universidade Aberta do Brasil
UAb-PT | Universidade Aberta de Portugal
Uema | Universidade Estadual do Maranhão
Uemanet | Núcleo de Tecnologias para a Educação
UF | Unidade da Federação
UFBA | Universidade Federal da Bahia
UNED | Universidad Nacional de Educación a Distancia
Unesco | Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura
UniCesumar – Universidade Centro de Ensino Superior de Maringá
W3C | World Wide Web Consortium
WAI | Web Accessibility Initiative
WCAG | Web Content Accessibility Guidelines