



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

Pollyana Vieira de Andrade (PPGE/UFG) – [pollynavieiradeandrade@gmail.com](mailto:pollynavieiradeandrade@gmail.com)  
**Eixo 1:** A EaD em políticas públicas: descontinuidades e sobressaltos pós pandemia

### Resumo:

Este estudo se vincula a pesquisa “Gestão da educação superior a distância no Brasil, na perspectiva dos atos normativos”. Trata-se de uma pesquisa do tipo bibliográfica, qualitativa e descritiva, de natureza documental, com o objetivo de levantar documentos sobre a educação superior a distância e analisar neles qual a perspectiva normativa relativa à sua gestão. Inicialmente apresenta-se o *corpus* da pesquisa, a estrutura do desenvolvimento e algumas análises. Posteriormente, aborda-se a Educação Superior e a Governança Digital destacando reflexões sobre a digitalização do ensinar e do aprender para além do contexto da pandemia da Covid-19. Constatou-se a importância de tratar as ações referente a gestão da educação superior a distância, que envolve gestões administrativa, estrutural e do processo ensino-aprendizagem, como questões fundamentais para a incorporação e desenvolvimento da modalidade junto as práticas institucionais, tendo em vista a continuidade do processo de expansão da EaD no Brasil, intensificado durante e após a pandemia da Covid-19.

**Palavras-chave:** Atos normativos. Educação a distância. Educação Superior. Gestão.

### 1 Introdução

Este estudo é um desdobramento da pesquisa que se propôs a investigar a gestão da educação superior a distância no Brasil, na perspectiva dos atos normativos do governo federal, desenvolvida junto ao Programa de Pós-Graduação em Educação da Faculdade de Educação (PPGE) da Universidade Federal de Goiás (UFG), na linha de pesquisa Estado, Políticas e História da Educação. Trata-se de uma pesquisa do tipo bibliográfica, qualitativa e descritiva, de natureza documental, que além de levantar documentos sobre a educação superior a distância, analisa neles qual a perspectiva normativa relativa à sua gestão.

Pesquisar sobre a gestão da educação superior a distância se justifica e se torna relevante ao considerarmos o crescimento acelerado dessa modalidade de ensino na oferta de cursos de graduação. Dados do Censo da Educação Superior 2020 (Brasil, 2020) mostram que a educação a distância no país tem crescido significativamente nas últimas décadas, o que torna necessário que as instituições reflitam sobre seus processos de gestão. Os resultados do Censo, que analisou dados do período de 2009 a 2019, apontaram que o número de matrículas cresceu 378,9%, e o número de matrícula de ingressantes, que até então era de 16,1% do total, passou para 43,8% (Brasil, 2020). O Censo levantou que os cursos de graduação presenciais da rede pública de ensino ofertaram 734.225 vagas no período, e a rede privada, 5.295.477

Realização:



UNIVERSIDADE FEDERAL  
DE SANTA CATARINA



INSTITUTO FEDERAL  
Santa Catarina

Apoio:



vagas. Já na modalidade a distância, a rede pública ofereceu 103.584 vagas, contra 10.292.016 da rede privada (Brasil, 2020).

Nesse contexto de expansão da EaD, as discussões que foram desenvolvidas neste estudo visaram apresentar reflexões no que concerne ao estabelecimento de atos normativos para a modalidade, ou seja, responder à seguinte questão norteadora: qual a perspectiva normativa relativa à gestão da educação superior a distância no Brasil? Consoante a essa questão, o objetivo geral da pesquisa em referência consistiu em analisar a gestão da Educação Superior a Distância no Brasil, estabelecida em marcos legais específicos para a modalidade de Educação a Distância.

Além desta introdução e das considerações finais, este estudo está estruturado em 2 seções. A primeira apresenta o *corpus* da pesquisa, estrutura do desenvolvimento e algumas análises. A segunda seção aborda a Educação Superior e a Governança Digital destacando reflexões sobre a digitalização do ensinar e do aprender para além do contexto da pandemia da Covid-19. Por fim, são apresentadas algumas considerações e listadas as referências bibliográficas.

## **2 O *corpus* da pesquisa, estrutura do desenvolvimento e algumas análises**

Retomando a questão fundamental que orientou esta pesquisa buscou-se compreender qual a perspectiva normativa relativa à gestão da educação superior a distância no Brasil? A busca por essa resposta conduziu o desenvolvimento desse estudo e, para tanto, procurou-se apresentar discussões e reflexões no que concerne ao campo da gestão da educação superior a distância.

Assim, no Capítulo 1, apresentou-se o percurso teórico-metodológico adotado nesta investigação, no qual optou-se pela pesquisa qualitativa orientada pelo ciclo de pesquisa de Minayo (2002). O levantamento bibliográfico, evidenciou que há poucos estudos sobre a gestão da educação superior a distância no Brasil, sendo, portanto, notória a necessidade de se desenvolverem pesquisas relacionadas a essa temática, considerando a expansão significativa da EaD na educação superior e compreendendo que essa modalidade é de significativa relevância para o atual cenário educacional brasileiro. Assim, justificou-se pesquisar e analisar criticamente os elementos constituintes que permeiam tal temática.

No Capítulo 2, os estudos realizados permitiram compreender o contexto político-social no qual está inserida a EaD, abordou-se questões referentes à globalização, ao neoliberalismo e às políticas públicas educacionais e, procurou-se refletir sobre a constituição da educação

Realização:



UNIVERSIDADE FEDERAL  
DE SANTA CATARINA



INSTITUTO FEDERAL  
Santa Catarina

Apoio:



superior a distância. Nesse sentido, apresentou-se as especificidades da EaD, enfocando a concepção, a estrutura e a trajetória histórica da modalidade no Brasil, bem como alguns aspectos necessários à gestão e à organização da modalidade para sua operacionalização nas Instituições de Ensino Superior (IES), destacando os principais colaboradores e as ações que proporcionaram a sua constituição como campo.

No Capítulo 3, foram desenvolvidas reflexões sobre a gestão da educação e da educação superior e, para tanto, discutiu-se sobre os processos democráticos e a autonomia universitária. O capítulo também abordou os aspectos referentes à gestão, ao planejamento, à organização e à estrutura da educação superior a distância, considerando a sua trajetória histórica e suas especificidades. Por fim, foram discutidas as perspectivas de gestão no contexto dessa modalidade de ensino, procurando, dessa forma, consolidar as reflexões necessárias para a análise do objeto de estudo.

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

Para a análise acerca da realidade da educação superior e a distância no Brasil e os desafios postos à sua gestão, tem-se claro que esse campo se encontra em uma conjuntura política típica do Estado neoliberal (Mill; Ferreira; Ferreira, 2018). Nesse contexto propício a contradições, a educação, como direito social e bem público, disputa espaço com a educação como negócio e mercadoria, marcada por um “campo de disputa” (Bourdieu, 1984) e contemplando as características da chamada Universidade Operacional (Chauí, 2003).

Sobre esse cenário, Maieski, Alonso e Anjos (2020, p. 165) ponderam que as políticas educacionais instituídas e a criação do sistema Universidade Aberta do Brasil (UAB) permitiram vislumbrar que as iniciativas para a oferta da EaD se ampliaram e que as instituições se organizaram para tanto. Porém, segundo os autores, essas formas de se organizar para a oferta da EaD implicaram em gestão diversificada e peculiar de cada uma das Instituições Públicas de Ensino Superior (IPES), em razão do modelo estabelecido pelo sistema citado, denotando, portanto, a dificuldade de se pensar, refletir e trabalhar em uma

Realização:



UNIVERSIDADE FEDERAL  
DE SANTA CATARINA



INSTITUTO FEDERAL  
Santa Catarina

Apoio:



perspectiva de gestão que admita conceber outras e novas definições e conceitos sobre a temática.

Nesse quadro, cabe destacar a questão levantada por Maieski, Alonso e Anjos (2020, p. 151): **Seria possível questionar o que a legislação da EaD teria a ver com sua gestão?** (grifos nossos). Os autores apontam duas hipóteses: a de que a legislação traria em si um modelo *a priori* de organização da formação, deixando pouco espaço para que as instituições de ensino superior formulassem propostas mais aproximadas com suas identidades locais; e a de que a gestão da EaD estaria relacionada com certos arranjos institucionais que a conformariam à formação presencial, valendo-se, portanto, de saberes e fazeres já institucionalizados.

Para tanto, com base no modelo de estudo elaborado por Momo e Behr (2015), desenvolveu-se esta pesquisa com o intuito de identificar evidências de gestão da EaD nas IES, na perspectiva dos atos normativos vinculados à modalidade. Assim, conforme os autores, pode-se compreender a Gestão da EaD como composta pela Gestão Administrativa, base do processo gerencial e administrativo; pela Gestão Estrutural, agente motivador/propulsor para a execução dos cursos na modalidade a distância; e pela Gestão do Processo de Ensino/Aprendizagem, relacionada com os agentes (alunos e professores) do processo educacional (Momo; Behr, 2015).

Nesse sentido, considerando as realidades pesquisadas sobre a gestão da educação superior a distância no Brasil, na perspectiva dos atos normativos vinculados à modalidade, o estudo constatou que as gestões administrativa e estrutural tratam de aspectos referentes as questões expansionistas e mercadológicas da EaD, evidenciando, com relevância, o intenso processo de flexibilização da modalidade em curso. Nesse mesmo contexto, na perspectiva da lógica privado-mercantil, no que se refere a gestão do processo de ensino-aprendizagem, o estudo constatou que os atos normativos tratam de aspectos referente a formação. No entanto, constatou-se flexibilizações quanto as normas de acompanhamento do processo de ensino-aprendizagem, o que poderá, dessa forma, interferir na qualidade dos cursos ofertados.

No que se refere as políticas públicas para o uso de tecnologias no campo da educação, considera-se que “[...] compreender que a relação democracia, educação e tecnologia digital têm interferido nas trajetórias das políticas públicas de diversos países, se faz mister recolocar os seus papéis nesse contexto” (Lima, 2022, p. 7). Muitos autores têm manifestado, com relevância, que o aumento ao acesso à informação e comunicação “[...] não tem levado a uma sociedade mais democrática, pois a grande quantidade de tráfego de mídia ainda é controlada pela elite política e pelos proprietários destas mesmas mídias” (Lima, 2022, p. 7).

Realização:



UNIVERSIDADE FEDERAL  
DE SANTA CATARINA



INSTITUTO FEDERAL  
Santa Catarina

Apoio:



Portanto, compreendeu-se a gestão da educação a distância como um processo de fundamental importância para a oferta de cursos na modalidade de forma eficiente e com garantia de qualidade.

### **3 Educação Superior e a Governação Digital: reflexões sobre a digitalização do ensinar e do aprender para além do contexto da pandemia da Covid-19**

No contexto da pesquisa em referência, considera-se que as contribuições de Magalhães (2021) são relevantes e complementares, pois, de acordo com o autor, os estudos sobre a Educação Superior têm demonstrado que a configuração do ensinar e do aprender, dos seus materiais e dos seus métodos e técnicas em linguagem digital tem vindo a reconfigurar a educação, as relações educativas e as suas formas de governação e gestão dos sistemas e das instituições. Segundo Magalhães (2021) a sua importância já era visível nas prioridades assumidas nas agendas das políticas educativas europeias, e para além da Europa, mas foi potenciada e fortalecida na sua justificação pela crise provocada pela pandemia da Covid-19. O autor complementa que a Comissão Europeia, na sua visão para a criação de Espaço Europeu da Educação, tendo como horizonte 2025 (Comissão Europeia, 2017), destacava, em 2017, a necessidade de colocar a melhoria da qualidade e da inclusão da educação, enfatizando o imperativo do desenvolvimento de competências digitais.

Magalhães (2021) destaca que em janeiro de 2018, a Comissão adotou o primeiro Plano de Ação para a Educação Digital e definiu ações para o período 2018-2020, com o objetivo de apoiar os Estados-membros no enfrentar dos desafios e nas oportunidades decorrentes da utilização de tecnologias digitais na educação e formação (Comissão Europeia, 2018). Segundo Magalhães (2021), este plano concentrou-se na educação formal (escolas primárias e secundárias, o ensino e a formação profissionais e o Ensino Superior) e apontou três prioridades: aproveitar melhor a tecnologia digital para ensino e aprendizagem; desenvolver competências e habilidades digitais; e melhorar a educação através de análise mais consistente de dados e previsão.

Nesse contexto, Magalhães (2021) pontua que a crise desencadeada pela pandemia da Covid-19 veio dar impulso e urgência às questões da digitalização e das competências digitais. O autor informa que a Comissão Europeia assume a necessidade de definir orientações práticas ao nível europeu, em especial para os ministérios e as instituições de educação e formação, sobre formas de implementar a aprendizagem à distância, *on-line* e combinada, convocando os resultados de uma consulta pública levada a cabo entre fevereiro e setembro de 2020 (Comissão Europeia, 2020a). Para Magalhães (2021), não se trata, portanto,

Realização:



UNIVERSIDADE FEDERAL  
DE SANTA CATARINA



INSTITUTO FEDERAL  
Santa Catarina

Apoio:



de negar as potenciais vantagens da migração de partes importantes do ensinar e do aprender para o mundo virtual e *on-line*, mas de debater como é que os currículos poderão integrar uma abordagem das experiências educativas dos(as) estudantes inclusiva, ecológica e sustentável no âmbito das interações nas redes e plataformas virtuais académicas nacionais e internacionais.

Para tanto, concorda-se com Magalhães (2021) que as discussões sobre as perspectivas, dilemas e desafios da educação superior na era do digital tem um horizonte mais amplo, do que aquele que a urgência das respostas à crise provocada pela pandemia da Covid 19 aparentava. O autor destaca a importância de introduzir na agenda do campo da investigação da educação e das políticas educativas a discussão sobre os ambientes de aprendizagem, não restringindo o debate a uma perspectiva tecnocêntrica. Nas palavras do autor,

[...] mais do que olhar para os potenciais específicos de dadas formas de ensinar e aprender (p. ex., *on-line* e a distância), surge como crucial que a discussão recaia sobre o valor e a qualidade da educação e sobre como ensinar e aprender podem integrar as infraestruturas e os processos tecnológicos digitais (Magalhães, 2021, p. 12).

No Brasil, no que se refere as políticas públicas no campo da educação, concorda-se com Lima (2022) que “os pesquisadores educacionais precisam ocupar espaço na atual agenda de políticas e ações, pois ainda temos muito a avançar na visão acerca do papel das tecnologias na educação, avançando para a cidadania digital democrática” (Lima, 2022, p.1).

Dentro desse contexto, as contribuições de Moreira e Schlemmer (2020) também são relevantes, no que se refere a Educação Digital *OnLife*, um novo conceito e paradigma. Os autores destacam o documento “*The Onlife Manifesto*” publicado em 2013, como resultado do trabalho coordenado pelo filósofo italiano Luciano Floridi, da Universidade de Oxford, que se propôs a investigar os desafios advindos das novas tecnologias digitais (TD) em diversas esferas da vida humana. O documento concluiu que as TD e as redes de comunicação não podem ser encaradas como meras ferramentas, instrumento, recurso, apoio, mas sim, como forças ambientais que, cada vez mais, afetam a nossa auto-conceção (quem somos); as nossas interações (como socializamos); como ensinamos e como aprendemos.

Assim, conforme Magalhães (2021), considerando que as IES devem promover ambientes de aprendizagem que desenvolvam o potencial dos (as) estudantes para o envolvimento crítico, para a participação ativa e para a reflexão na era do digital, acredita-se que “o desafio é reconceitualizar os processos de formação e governação das instituições, tendo em vista a sua integridade e a sua democraticidade” (Magalhães, 2021, p.11).

Realização:



UNIVERSIDADE FEDERAL  
DE SANTA CATARINA



INSTITUTO FEDERAL  
Santa Catarina

Apoio:



UniRede  
Associação Universidade em Rede

## 4 Considerações finais

Considerando os dados apresentados e analisados, destaca-se que a questão fundamental que orientou a pesquisa em referência, buscou compreender qual a perspectiva normativa relativa à gestão da educação superior a distância no Brasil? A busca por essa resposta conduziu o desenvolvimento do objeto de estudo e, para tanto, procurou-se apresentar discussões e reflexões no que concerne ao campo da gestão da educação superior a distância.

A pesquisa foi desenvolvida com base no modelo de estudo elaborado por Momo e Behr (2015), com o intuito de identificar evidências de gestão da EaD nas Instituições Públicas de Ensino Superior, na perspectiva dos atos normativos vinculados à modalidade. Constatou-se que é possível significar a gestão da EaD como um processo composto por três perspectivas complementares (gestão administrativa, gestão estrutural e gestão do processo de ensino/aprendizagem), e que devem ser compreendidas como integrativas para uma boa gestão.

No entanto, foi possível observar que os atos normativos estudados revelam que, sob o discurso de racionalização de recursos públicos, o Estado neoliberal induz e fomenta ações que não promovem outra consequência senão a deturpação da identidade universitária, cuja missão originária clama por ações de uma instituição social, entretanto, forçada pela dependência das políticas públicas que lhe dão subsistência, vê-se operando como uma organização social, conforme pontua Chauí (2003).

Assim, considera-se que as discussões e as reflexões estudadas e apresentadas neste estudo podem contribuir com as práticas de gestão da EaD, considerando as particularidades e as especificidades dessa modalidade, tendo em vista a continuidade do processo de expansão da EaD no Brasil, que, com particular relevância, se intensificou durante o período de pandemia da Covid-19 vivenciada no mundo.

Por fim, acredita-se em uma gestão que propicie a efetividade da EaD e que defenda a formulação de políticas públicas e atos normativos que compreendam e possibilitem a materialização de uma educação a distância emancipadora, fundada em bases que ultrapassem os meios técnicos e subjetivos, e que promova a democracia, a justiça e a cidadania (Lima, 2014). Portanto, por meio dessas constatações e diante do contexto atual de retrocessos no campo da educação, acredita-se em uma gestão que propicie a efetividade da EaD edificada em bases crítico-socialmente-referenciadas.

## Referências

Realização:



UNIVERSIDADE FEDERAL  
DE SANTA CATARINA



INSTITUTO FEDERAL  
Santa Catarina

Apoio:



BOURDIEU, P. **Questions de sociologie**. Paris: Les Editions de Minuit, 1984.

BRASIL. **Lei de Diretrizes e Bases da Educação** – Lei 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional.

BRASIL. **Plano Nacional de Educação (PNE 2014-2024)**. Câmara dos Deputados, Brasília, DF, 2014.

BRASIL. Ministério da Educação Conselho Nacional de Educação. **Parecer CNE/CES nº 564/2015**. Diretrizes e Normas Nacionais para a oferta de Programas e Cursos de Educação Superior na Modalidade a Distância, 2015.

BRASIL. Ministério da Educação. Conselho Nacional de Educação. Câmara de Educação Superior. **Resolução nº 1, de 11 de março de 2016**. Estabelece Diretrizes e Normas Nacionais para a Oferta de Programas e Cursos de Educação Superior na Modalidade a Distância.

BRASIL. **Decreto nº 9.057, de 25 de maio de 2017**. Regulamenta o art. 80 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional.

BRASIL. **Portaria Normativa nº 11**, de 20 de junho de 2017f. Estabelece normas para o credenciamento de instituições e a oferta de cursos superiores a distância, em conformidade com o Decreto n.º 9.057, de 25 de maio de 2017.

BRASIL, MEC/INEP. **Sinopse Estatística da Educação Superior – Censo 2019**. Brasília-DF, 2020.

CHAUI, M. A universidade pública sob nova perspectiva. **Revista Brasileira de Educação**, Campinas, Autores Associados, p. 5-15, set./out./nov./dez. 2003.

LIMA, Daniela da Costa Britto Pereira. Produto 02 - **Documento técnico contendo estudo analítico do processo de expansão de EaD ocorrido no período 2002-2012, particularmente no que se refere aos cursos de formação de professores nas IES públicas e privadas**. Projeto Conselho Nacional de Educação/UNESCO de Desenvolvimento, aprimoramento e consolidação de uma educação nacional de qualidade – Educação a distância na educação superior. 2014.

LIMA, D. C. B. P. Formação Humana e Democracia: relações entre tecnologias digitais e educação. **Revista de Educação Pública**, v. 31, p. 1-16, jan./dez. 2022.

MAGALHÃES, A. Caminhos e dilemas da Educação Superior na era do digital. **Educ. Soc.**, Campinas, v. 42, e249245, 2021.

MAIESKI, A.; ALONSO, K. M.; ANJOS, A. M. A EaD e sua gestão: um estado do conhecimento. *In*: Daniela da Costa Britto Pereira Lima, Katia Morosov Alonso, Cristiano Maciel (Orgs.). **Pesquisas e Cenários Sobre a Relação Educação, Tecnologias e Educação a Distância**. 1ª edição, Cuiabá-MT. EdUFMT Digital, 2020.

MILL, D.; FERREIRA, M.; FERREIRA, M. G. D. Gestão da Educação a Distância na universidade pública como campo de disputa: da instituição social à academia líquida. **RBPAE** - v. 34, n. 1, p. 143 - 166, jan./abr. 2018.

MINAYO, M. C. S (Org.). **Pesquisa Social: teoria, método e criatividade**. 19ª edição, Petrópolis-RJ, Vozes, 2002.

Realização:



UNIVERSIDADE FEDERAL  
DE SANTA CATARINA



INSTITUTO FEDERAL  
Santa Catarina

Apoio:



MOMO, F. S.; BEHR, A. Gestão da educação a distância (EaD): uma significação a partir das práticas de gestão na Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS). **Em Rede, Revista de educação a distância**, v.2, n.2, 2015.

MOREIRA, J. A.; SCHLEMMER, E. Por um novo conceito e paradigma de educação digital on-life. **Revista UFG**. Goiânia, v. 20, n. 26, 13 maio, 2020.

Realização:



UNIVERSIDADE FEDERAL  
DE SANTA CATARINA



INSTITUTO FEDERAL  
Santa Catarina

Apoio:



UniRede  
Associação Universidade em Rede