

Educação a Distância e Qualidade: Pauta Urgente para as Políticas Públicas na Educação Superior

Distance Education and Quality: Urgent Agenda for Public Policies in Higher Education

ISSN 2177-8310
DOI: 10.18264/eadf.v14i2.2166

Resumo

Alessandra MAIESKI^{1*}
Ana Lara CASAGRANDE¹
Katia Morosov ALONSO²

¹ Universidade Federal de Mato Grosso. Av. Fernando Corrêa da Costa, nº 2367

*alessandra.maieski@ufmt.br

Este trabalho consiste em uma análise de documento de fonte primária relativa aos dados da Educação a Distância (EaD) no Brasil, com especial atenção à crescente atuação do setor privado na modalidade. Objetiva-se discutir as formas pelas quais a qualidade da EaD tem sido vinculada a uma narrativa difamatória, na qual “a parte”, que utiliza essa modalidade para lucrar mais com a massividade e formação aligeirada, é considerada como “o todo” do fazer EaD no Brasil. As universidades públicas desempenham um papel social, também via EaD, que não pode ser desprezado, além de algumas instituições privadas que desenvolvem um trabalho comprometido com o processo de ensino-aprendizagem de qualidade. Os dados do Censo da Educação Superior de 2022 e de 2023 indicam que o setor privado responde por 96,2% do total geral de vagas de cursos de graduação, sendo que a EaD representa 75,2% desse total. A evolução do número de cursos de graduação a distância se destaca nos anos de 2017 para 2018, com um crescimento expressivo de 50,71%. Ao longo de 22 anos, a EaD cresceu 91.760% no Brasil. Durante esse período de expansão, de 2013 a 2023, as vagas em cursos de graduação da EaD aumentaram 541%, enquanto as do ensino presencial encolheram. A análise realizada indica que, do ponto de vista das políticas públicas, é fundamental resgatar o princípio da EaD, a necessidade de institucionalização com previsão de estruturação e financiamento, além de direcionar o foco para a formação socialmente referenciada.

Palavras-chave: Educação superior. Educação a distância. *Eadização*. Qualidade.



Recebido 30/01/2024
Aceito 31/10/2024
Publicado 06/11/2024

COMO CITAR ESTE TRABALHO

ABNT: MAIESKI, A.; CASAGRANDE, A. L.; ALONSO, K. M. Educação a Distância e Qualidade: Pauta Urgente para as Políticas Públicas na Educação Superior. **EaD em Foco**, v. 14, n. 2, e2166, 2024. doi: <https://doi.org/10.18264/eadf.v14i2.2166>

Distance Education and Quality: Urgent Agenda for Public Policies in Higher Education

Abstract

This text analyzes a primary source document relating to Distance Education (DE) data in Brazil, with special attention to the growing role of the private sector in this modality. The aim is to discuss the ways in which the quality of DE has been linked to a defamatory narrative, which takes “the part”, which uses the modality to profit more from the massiveness and light training, as “the whole” of doing DE in Brazil. Public universities play a social role, also via distance learning, which cannot be ignored, in addition to some private institutions that develop work committed to the teaching-learning process. Data from the 2022 and 2023 Higher Education Census indicate that the private sector accounts for 96,2% of the overall number of undergraduate course vacancies, with distance learning representing 75,2% of this total. The evolution in the number of distance undergraduate courses highlights the years 2017 to 2018, in which there was a 50,71% increase in the number of distance learning courses. It appears that, in 22 years, the DE grew 91.760% in Brazil. Amid this growth, in the period from 2013 to 2023, vacancies in distance learning undergraduate courses grew by 543,1%, while the number of on-site vacancies shrank. The analysis carried out indicates that, from the point of view of public policies, it is essential to rescue the principle of distance learning, the need for institutionalization with structure and financing, in addition to the focus on training referenced in the social.

Keywords: University. Distance education. Eadization. Quality.

1. Introdução

Nos últimos anos, a Educação a Distância (EaD) emergiu como uma alternativa valiosa para a democratização da educação no Brasil. No entanto, a crescente oferta de cursos nessa modalidade e a rápida proliferação de instituições de Educação Superior privadas têm levantado questões pertinentes sobre a qualidade do ensino e a necessidade de uma adequada regulamentação. É fundamental abordar essas preocupações para assegurar que a expansão da Educação Superior, tanto no setor público quanto privado, contribua de fato para a sociedade brasileira, proporcionando acesso a um ensino de excelência e sustentando o desenvolvimento do país. Nessa perspectiva, a busca por melhorias que promovam padrões acadêmicos elevados, regulamentação apropriada e sistemas de avaliação rigorosos é essencial para enfrentar os desafios inerentes a tal expansão.

Desde os idos dos anos 2000, antes da regulamentação da EaD no país, já ocorriam debates que implicavam em padrões de qualidade na Educação Superior brasileira. Um exemplo é a Comissão Nacional de Avaliação da Educação Superior (CONAES), instituída pela Lei nº 10.861, de 14 de abril de 2004, com objetivo principal de coordenar e conduzir os processos de avaliação da Educação Superior no país. Seus representantes atuam na definição de diretrizes, na análise de resultados e na elaboração de recomendações para aprimorar a qualidade da Educação Superior no Brasil.

Com a EaD, e mesmo considerando que sua regulamentação teve início nos anos de 1998, esse movimento não foi acompanhado por referenciais de qualidade específicos para seu caso. Depois da criação da CONAES, como visto antes, somente em 2007 foram publicados os “Referenciais de Qualidade Para

Educação Superior a Distância” (MEC, 2007). Desde então, pouco foi feito no sentido de aprimorar tal instrumento. Esses referenciais exerceram uma forte influência na avaliação da modalidade, como apontado por Alonso (2010).

De toda maneira, houve expansão acelerada na oferta de formação em EaD. Podemos afirmar, então, que sua gênese no país foi indicativa de dinâmicas e crescimento da Educação Superior como um todo.

Para discutir esse tema, estruturamos este artigo em seis partes, sendo a primeira esta introdução, com considerações gerais relacionadas à qualidade na EaD. Na seção 2, trazemos reflexões sobre a expansão da EaD no Brasil, considerando a questão da qualidade; na seção 3, discutimos sobre o que chamamos de *Eadização* na Educação Superior; na seção 4, detalhamos a metodologia adotada; na seção 5, apresentamos e analisamos os dados do Censo da Educação Superior, os quais indicam que o setor privado assumiu a dianteira dessa modalidade no Brasil; e, por fim, na seção 6, traçamos observações e perspectivas sobre essa temática.

Exploramos o argumento de que a busca implacável apenas por lucro não está alinhada com a promoção da qualidade na EaD, pois conforme pontuam Diniz, Oliveira e Lima (2021, p. 2), transforma-se em mercadoria: “em serviço/produto vendável e sujeito às condições do mercado competitivo, ao princípio da concorrência e às estratégias de *marketing* para conquista do cliente-estudante”. Ou seja, em muitos casos, instituições privadas podem priorizar o retorno financeiro, o que leva à redução de custos com infraestrutura, formação de professores e suporte pedagógico, prejudicando a qualidade educacional. O que deveria ser a primeira preocupação na concepção defendida por este texto. Portanto, generalizar a discussão sobre qualidade na EaD com base apenas na oferta feita pelo setor privado é equivocado, à medida que se desconsidera o trabalho realizado por inúmeras instituições, principalmente públicas, que têm um legado em se tratando de trabalhos nessa modalidade.

2. Expansão da EaD no Brasil: qualidade em questão

Ao tecer reflexões sobre a EaD no cenário brasileiro atual, observamos uma notável expansão das Instituições de Educação Superior (IES), especialmente as de caráter privado. Essa afirmativa toma como base os dados do [Censo da Educação Superior](#), realizado pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP), dados que, em 2023, apresentaram uma participação percentual de ingressantes em cursos de graduação a distância de 66,4%, matrículas que aumentaram 325,9% desde 2013, além de indicarem um crescimento exponencial da rede privada, que “ofertou 95,9% do total de vagas em cursos de graduação em 2023” (Brasil, 2024, p.12). Observa-se, então, um crescimento no número de matrículas na modalidade a distância, “atingindo quase cinco milhões em 2023”, via setor privado (Brasil, 2024, p.22).

Sobre o panorama apresentado pelo mais recente Censo da Educação Superior, estudiosos da área já vinham alertando que:

Enquanto o setor público tem mantido aproximadamente o perfil de oferta nos últimos 10 anos, o setor privado tem mudado bastante, principalmente devido a três fatores: crescente concentração de matrículas em poucos grupos empresariais do ramo da educação; crescimento de matrículas em IES particulares com fins lucrativos; e maior participação percentual de alunos de EaD (Bielschowsky, 2020, p. 246).

Acredita-se que essa expansão da Educação Superior está diretamente associada ao crescimento dessas instituições principalmente no setor privado, entretanto, parte dessa oferta suscita preocupações quanto à qualidade. Conforme ressalta Bielschowsky (2020), já havia indícios que apontavam para uma tendência de [precarização da Educação Superior privada no Brasil](#). A EaD se tornou o alvo principal à medida que mais e mais instituições de ensino privadas adentraram nesse cenário, tornando-se premente a necessidade de uma regulamentação eficaz e de um sistema de avaliação que considere as suas especificidades.

Essas medidas são essenciais para assegurar que os estudantes tenham garantia de acesso a uma educação de qualidade e permanência, que atenda não apenas aos requisitos do mercado de trabalho, mas também às necessidades educacionais individuais e sociais, promovendo, assim, um aprendizado significativo durante todo o processo de formação.

O avanço do setor privado na educação brasileira desde a década de 1990 é um tema complexo e multifacetado que suscita reflexões críticas profundas sobre o sistema educacional do país. Embora esse processo tenha trazido consigo uma série de méritos, como a expansão do acesso à Educação Superior e à diversificação de cursos e programas, não podemos ignorar os desafios e preocupações que surgiram ao longo desse caminho, pois:

As políticas de educação superior vêm aprofundando ainda mais a concepção de educação como mercadoria. De um lado, um conjunto de medidas dificultam o funcionamento e desenvolvimento das Instituições Federais de Ensino Superior (IFES) e a valorização da educação como um direito; de outro lado, políticas que favorecem a instrumentalização da educação e abrem ainda mais espaço para a intensificação do processo de mercantilização vigente. Ambos os movimentos reduzem ainda mais o espaço público da educação e comprometem projetos formativos inclusivos, postos em prática em anos recentes, ao mesmo tempo que criam novas condições para a expansão do ensino privado (Araújo; Macedo, 2021, p. 43).

Basta lançar o olhar para a Lei nº10.973, de 02 de dezembro de 2004, que incentiva a parceria público-privada, facilita o avanço e fortalece o setor junto ao poder público de diversos modos. Podendo, por exemplo, levar a uma ênfase excessiva em métricas de desempenho financeiro em detrimento da qualidade da educação, além de se concentrar em áreas de educação que são mais lucrativas, em vez de áreas que são menos rentáveis.

Assim, uma das questões mais urgentes do momento é a qualidade da formação, visto que a rápida proliferação de cursos nas Instituições de Educação Superior (IES) privadas e a ampliação da oferta de cursos a distância nos últimos anos levantaram preocupações legítimas sobre a regulamentação e a avaliação efetiva. A busca por lucro e a competição no mercado educacional levaram a casos em que a qualidade foi sacrificada em prol do crescimento das instituições. Essa comercialização da educação e a busca pelo lucro podem criar uma cultura em que os interesses comerciais se sobrepõem à missão educacional, o que pode impactar negativamente a integridade do processo de ensino-aprendizagem.

Nesse cenário, podemos observar algumas tentativas de regulação da EaD, impulsionadas pela expansão do setor privado, marcado pela oferta de cursos de baixa qualidade. Como resposta a essa situação, o MEC empreendeu esforços na implementação de processos de acreditação em EaD, que incluíram a revisão dos referenciais de qualidade para a oferta de EaD (MEC, 2007). Além disso, foram publicados os Decretos nº 5.622, de 2005, e nº 5.773, de 2006, que regulamentam o art. 80 da LDB; o Decreto nº 6.303, de 2007, que estabelece a exigência de polos regionais; a Portaria Normativa MEC nº 40, de 2007, que instituiu o e-MEC; bem como instrumentos específicos no INEP para autorização de IES para oferta de Educação Superior a distância, autorização e reconhecimento de cursos de EaD e autorização da criação de polos.

Foram instaurados, então, processos de supervisão realizados pela Secretaria de Educação a Distância (SEED) do MEC entre 2007 e 2010. Essas ações foram direcionadas àquelas IES que detinham maior número de estudantes de EaD ou àquelas em que se constataram queixas por parte dos estudantes. Na época, vários termos de ajustamento foram acordados, resultando no descredenciamento de diversas IES para a oferta de EaD, colaborando para evitar a expansão desordenada. No entanto, a partir de 2016, com a ausência de supervisão por parte do MEC e os processos de desregulamentação da oferta, observamos, novamente, o movimento de expansão da oferta da EaD pelas IES.

O movimento de crescimento da EaD, nos últimos anos, no Brasil, está articulado a processos de desregulação conduzidos pelo Ministério da Educação, cuja centralidade é o afrouxamento das condicionantes para abertura de novos polos EaD pelos grandes grupos empresariais que atuam no setor (Araújo; Jezine, 2021, p.6).

Essa reflexão sobre a flexibilização dos critérios de expansão da EaD, como resultado da atuação dos grupos empresariais nas estruturas de regulação do Estado, revela a crescente influência do setor privado na formulação de políticas públicas educacionais. Assim, a EaD tem se tornado um espaço de disputa entre as finalidades sociais e públicas e os interesses do mercado (vale a ponderação sobre o setor privado não ser homogêneo), trazendo implicações para a política educacional. Trata-se de uma problematização necessária, considerando a especificidade da busca apenas pelo lucro, o que interferirá na questão da qualidade dos cursos a distância.

Ao abordar essa discussão, Cruz e Lima (2019) destacam que a oferta da EaD é resultado de ações tanto do governo como de instituições privadas, visando à implantação, expansão e democratização da educação. Entretanto, é importante considerar que as ações direcionadas a tornarem a Educação Superior mais acessível, flexível e democrática para um público diversificado de estudantes pode variar de acordo com o objetivo que se pretende, e requer uma avaliação cuidadosa dos órgãos regulatórios. Nesse sentido, quais são os principais objetivos das ações do governo e das instituições privadas em relação à EaD? Como podemos avaliar a efetividade dessas ações, seja no âmbito público ou privado, para tornar a EaD mais acessível, flexível e democrática?

Longe de haver uma resposta fechada para esses questionamentos, mas a título de exemplo, é possível considerar a publicação do Decreto nº 9.057/2017, que atualizou a regulamentação para a oferta de EaD no Brasil, gerando controvérsias significativas. Uma mudança central nessa atualização foi a permissão para a oferta de cursos na modalidade EaD, mesmo que as IES não tivessem lastros prévios na condução de cursos presenciais, conforme disposto no art. 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” (Brasil, 2017, p. 2).

Essa alteração evidencia a intenção de simplificar processos e procedimentos, visando à ampliação da oferta de cursos em EaD, com um foco notável no setor privado. Essa medida tem gerado debates em relação à qualidade do ensino e ao [papel regulatório do governo](#). Principalmente por considerar que

A expansão do setor público tem sido historicamente restringida pela escassez de recursos governamentais e pelo alto custo associado aos estabelecimentos que, além de ensino, são voltados para a pesquisa. Como consequência, desde a década de 1970, decisores de políticas públicas têm contado com o setor privado para responder à demanda por educação superior, tendo criado incentivos e um ambiente legal favorável a seu rápido crescimento (Verhine; Dantas, 2017, p. 1).

A relação entre o setor público e privado no campo educacional deve ser de coexistência, com uma supervisão governamental capaz de garantir que as instituições, independentemente de sua natureza, cumpram padrões educacionais que visem a qualidade. Além disso, espera-se que as políticas de acesso, estruturação e financiamento sejam projetadas para garantir que a EaD seja democrática, acessível, independentemente da capacidade financeira do público e que seja cuidadosamente regulamentada e avaliada para garantir a qualidade do ensino-aprendizagem e o cumprimento das diretrizes de qualidade traçadas. Assim, não é possível abordar a educação presencial e a EaD nos mesmos termos, de maneira que reconhecer suas especificidades se faz necessário para o apropriado desenvolvimento dos princípios e finalidades estabelecidos, que articulam aspectos curriculares, metodológicos e avaliativos, especialmente no contexto da EaD, abordada pelo presente texto, visando garantir a qualidade.

Mas o que se entende por qualidade na EaD? Quais são os critérios usados pelos órgãos regulatórios para avaliar a qualidade da EaD? De que forma a regulamentação e a avaliação contribuem para a construção de uma cultura de qualidade na EaD? Longe de trazer respostas prontas para essas questões, busca-se aqui refletir e dialogar sobre algo tão importante quando se aborda a EaD.

Acredita-se na concepção de uma qualidade socialmente referenciada na EaD¹, considerando que esteja relacionada à viabilização do processo de ensino-aprendizagem, fincado no objetivo de desenvolver cidadãos partícipes e críticos, por meio de uma formação emancipatória. Nesse viés de qualidade, os governos e órgãos regulatórios desempenham um papel crucial no estabelecimento de padrões rigorosos, realização das avaliações regulares e promoção da transparência nas práticas das instituições que ofertam cursos de EaD, públicas e privadas. Isso possibilitaria a criação de ambientes educativos nos quais a qualidade é valorizada, por meio das condições apropriadas para sua promoção e acompanhada continuamente, não na perspectiva da avaliação punitiva, mas numa abordagem que dê os subsídios para rever os rumos e aspectos a serem melhorados, como a questão da qualificação docente. O Censo da Educação Superior de 2023 indica que, na rede pública, o atributo de vínculo docente predominante é o regime de trabalho em tempo integral e os doutores são mais frequentes, “enquanto na rede privada predominam os mestres [...], a maior parte possui tempo parcial” (Brasil, 2024, p.10).

3. *Eadização* na Educação Superior

Reconhecer as particularidades da EaD como base para a política educacional, que respeite os objetivos educacionais articulados ao currículo, metodologia e processos avaliativos, significa compreender que a EaD não se trata de simples transposição do modelo presencial para um ambiente virtual, por exemplo. A EaD requer estratégias pedagógicas personalizadas, a seleção apropriada de Tecnologias Digitais (TD), a definição de processos de avaliação e de interação que se alinhem com as necessidades e características dos estudantes, reconhecendo que cada estudante tem particularidades distintas, uma vez que eles vêm de diferentes contextos sociais, culturais e econômicos, trazendo uma diversidade de experiências que retratam diferentes regiões, faixas etárias e variadas rotinas de trabalho e cuidados domésticos.

Refletindo sobre essas especificidades da EaD, Casagrande, Maieski e Alonso (2022) fazem uma crítica ao que denominam de processo de *eadização* na Educação Superior no Brasil. O termo *eadização* se refere à incorporação ou à introdução de elementos ou componentes da EaD em cursos presenciais, conforme instituído por meio da Portaria nº 2.117, de 06 de dezembro de 2019, que flexibilizou a oferta de carga horária em até 40% nos cursos presenciais (percentual que anteriormente era de 20%, conforme Portaria nº1.134, de 10 de outubro de 2016).

O processo de *eadização* na Educação Superior, então, relaciona-se a um fenômeno recente de incor-

1 Esse conceito está fundamentado na perspectiva defendida pela Rede de Pesquisa Internacional Qualidade e Regulamentação no contexto da Educação Aberta, Flexível ou a Distância.

poração parcial da lógica de funcionamento estabelecida na própria legislação da EaD de forma abrupta nos cursos de graduação presenciais. Tratar a flexibilização curricular como EaD atrelada à forma com a qual tem sido abordado reduz a complexidade e as potencialidades da EaD a uma mera questão de carga horária, sem considerar os fundamentos pedagógicos, metodológicos e de mediação tecnológica que a caracterizam. Destaca-se que a legislação permite a adaptação da carga horária presencial na organização didático-pedagógica e curricular dos cursos presenciais até o limite de 40% da carga horária total do curso, devendo constar no projeto pedagógico e na matriz curricular o percentual de carga horária a distância. Amparados na legislação que permite essa flexibilização curricular em determinados cursos presenciais, houve uma divergência na compreensão do que isso significa e muitos deles passaram a ofertar disciplinas totalmente a distância sem uma organização que, de fato, levasse em consideração aspectos pedagógicos, metodológicos e de mediação tecnológica.

Para além disso, problematiza-se a *eadização* no âmbito da Educação Superior, uma vez que ela envolve critérios obscuros e aparentemente contraditórios, como a autorização não se aplicar a todos os cursos, evidenciando os interesses que permeiam tal processo. Além disso, em se tratando de instituições privadas, parece ser uma alternativa menos onerosa do que a contratação de mais docentes e o investimento em infraestrutura adequada para a oferta de aulas presenciais, o que demanda uma reflexão crítica sobre a qualidade da Educação Superior e o papel social da universidade. A *eadização* remete à mercantilização/financeirização, ao privilegiar a lucratividade. Os interesses nesse sentido se expressam na participação do setor privado na formulação da política educacional brasileira (Casagrande; Maieski; Alonso, 2022).

A crítica à ressonância do que se chama de *eadização* na Educação Superior geralmente se concentra na crescente mercantilização e financeirização da educação, que pode afetar negativamente a qualidade da formação e os princípios de atuação das Instituições da Educação Superior. Isso se deve ao fato de que, em muitos casos, os interesses privados e o lucro se sobrepõem aos interesses públicos e à missão de fornecer uma educação de qualidade voltada para o bem comum.

Trevisol, Fávero e Bechi (2023) trazem contribuições valiosas para essa discussão ao analisarem criticamente o documento [Education on 2030: The Future of Education on and Skills](#), da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE). Os autores ressaltam a influência dessas organizações internacionais, cujas recomendações estimularam a importação de normas e práticas para a educação pública. Essas recomendações levaram à adoção de métodos de gestão inspirados em empresas privadas no setor da educação pública. Isso levanta outras preocupações sobre até que ponto essas práticas importadas estão alinhadas com a missão e os valores da educação pública e se elas priorizam o lucro e o crescimento econômico em detrimento de outros objetivos sociais.

Ao fazer uma análise sobre o mercado privado de educação superior, Moreira (2023, p. 1) salienta que:

A oferta de um curso digital seria uma alternativa melhor para o estudante, por ser mais em conta e, mesmo com menor valor de mensalidade, seria também melhor para a IES, por ter uma margem de lucro maior, com potencial maior geração de caixa. Dessa forma, massificar a oferta significaria a possibilidade de disponibilizar um serviço mais acessível, reduzindo ou eliminando assim a necessidade de oferta de financiamento (público ou privado) para os estudantes.

O fato é que o limite do interesse privado em detrimento do público e sem fins lucrativos é um ponto crítico de debate nas políticas de Educação Superior. Encontrar um equilíbrio entre a oferta de oportunidades educacionais acessíveis, de qualidade e com fins lucrativos é um desafio complexo. A sociedade, por meio das autoridades baseadas nas legislações reguladoras, deve estabelecer diretrizes precisas, bem como realizar avaliações periódicas que visem a garantia da qualidade no campo educacional, de maneira

a salvaguardar os interesses públicos e os princípios das instituições de Educação Superior, independentemente da influência do setor privado a que podemos chamar de predador. É importante reconhecer que democratizar o acesso à Educação Superior não significa apenas abrir portas, mas garantir que todos os estudantes tenham acesso a uma educação significativa e de qualidade.

4. Metodologia

Caracterizando-se como uma investigação de abordagem qualitativa, cujos procedimentos metodológicos mobilizados estão vinculados à Análise documental, este trabalho foi conduzido pelo seguinte percurso: a seleção dos documentos (fonte primária) que indicassem o perfil de atendimento por categoria administrativa, o número de vagas em cursos de graduação por modalidade de ensino, a evolução do número de cursos de graduação a distância e a relação de cursos da EaD com maior relação candidato/vaga, por categoria administrativa.

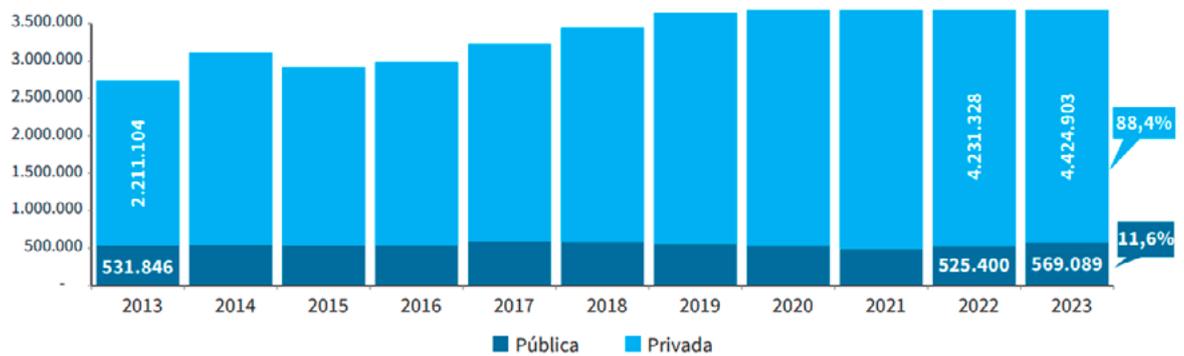
Dessa forma, chegou-se ao Censo da Educação Superior dos anos de 2022 e de 2023, que disponibilizam informações estatísticas sobre o sistema brasileiro de Educação Superior e se caracterizam como fontes de informação contextualizada de um determinado cenário, que fornece informações sobre o mesmo (Lüdke; André, 1986). Na sequência, foi realizado o tratamento dos dados. A análise condensada das informações, consideradas centrais para a discussão empreendida neste trabalho, foi articulada aos apontamentos teóricos recentes/atualizados. Efetivamente, buscou-se, com esse percurso, aproveitar o potencial da Análise Documental de “desvelar aspectos novos de um tema ou problema” (Lüdke; André, 1986, p. 38).

5. Resultados e Discussão

Nesta seção, promove-se a análise dos dados do Censo da Educação Superior de 2022 e de 2023, divulgados pelo Inep, respectivamente, nos anos de 2023 e de 2024, cujos dados coletados têm como referência o dia 31 de dezembro em ambos os documentos. Assim, nos documentos que coletam informações sobre infraestrutura das instituições de educação superior, é feito um recorte específico que diz respeito à rede privada e à EaD.

O destaque do setor privado é evidente quando se observa (ver Quadro 1) que ele responde por 4.424.903 vagas em cursos de graduação, enquanto a rede pública é responsável por 569.089. Assim como chama a atenção o percentual que a EaD ocupa entre o total geral de vagas de cursos de graduação, representando 66% do total de matrículas (ver Quadro 2).

A abrangência do setor privado na Educação Superior (com e sem fins lucrativos) é confirmada nos dados apresentados pelo Censo da Educação Superior de 2023 (Quadro 2), em que o número de vagas passa de 2.221.104 para 4.424.903, um crescimento de 100,12% no período de 10 anos. Já na rede pública, o crescimento no mesmo período foi de 7%. É preciso reconhecer que o domínio da oferta da Educação Superior no Brasil tem se dado por meio da rede privada.

Quadro 1: Número de vagas em cursos de graduação, por categoria administrativa – Brasil 2023.

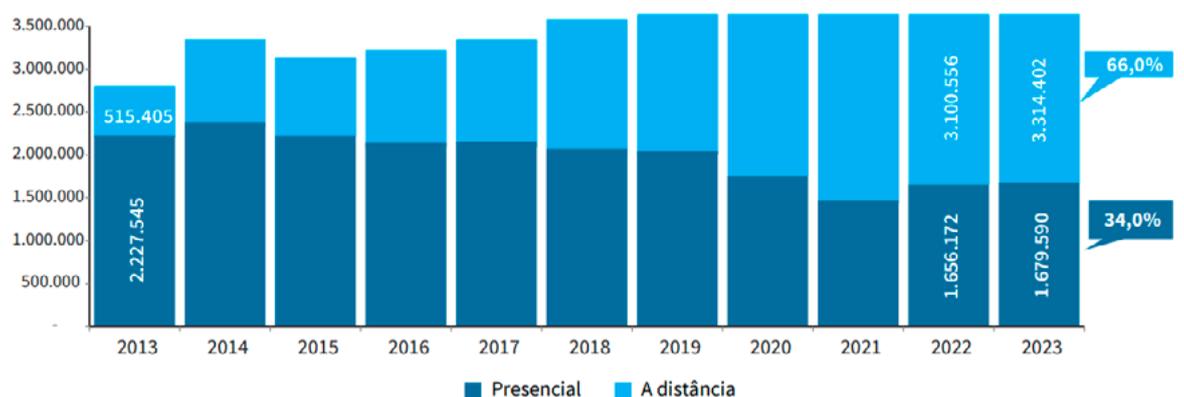
Fonte: Mec/Inep; Quadro elaborado por Inep/Deed (Brasil, 2024).

Um aspecto importante a ser considerado também, além da questão do número de vagas em cursos de graduação, é a permanência. Coimbra, Silva e Costa (2021, p. 12) reconhecem a sofisticação dos mecanismos de mensuração e sua legitimidade para [medição da evasão](#), mas chamam a atenção para o fato de as fórmulas a ela relacionadas partirem:

[...] da concepção de que a evasão é um resíduo, um produto da graduação incompleta e uma perda. Não se percebe em nenhuma delas a preocupação em discriminar quaisquer parcelas de perda de vínculo a partir de suas causalidades, novamente porque diluem todas as particularidades em um grande agregado.

O principal aspecto para o qual os autores apontam é: “Aproveitando as pesquisas que se dedicaram à busca dos nexos causais dos desligamentos, seria possível construir outros parâmetros para se pensar a evasão” (Coimbra; Silva; Costa, 2021, p. 14). A especificidade do público da EaD faz com que estudos dessa natureza, que buscam aprofundamento nas razões para o desligamento dos estudantes, sejam cruciais para a compreensão mais aprofundada das nuances da modalidade e do seu potencial de democratização da Educação Superior no país.

Arelado a isso, há a análise qualitativa da evasão e suas causas, considerando-se importante voltar o olhar para a questão do crescimento do número de vagas de cursos de graduação na modalidade EaD. É possível notar um crescimento de 543,1% no período de 10 anos (2013-2023), enquanto as vagas em cursos presenciais apresentam queda no mesmo período (ver Quadro 2).

Quadro 2: Número de vagas em cursos de graduação, por modalidade de ensino – Brasil 2023.

Fonte: Mec/Inep; Quadro elaborado por Inep/Deed (Brasil, 2024).

Ideologicamente, por parte de grupos que defendem a privatização, nota-se o desejo de fincar a ideia de que o setor privado é mais eficiente em termos de gestão, por isso, seu modelo seria uma referência. Bielschowsky e Amaral (2022) contestam essa perspectiva, argumentando contra a visão de que o setor privado consiste no ideal a ser seguido, ao denunciarem o que ocorre quanto à oferta de vagas em cursos da EaD, como desdobramentos da sua forma de gestão.

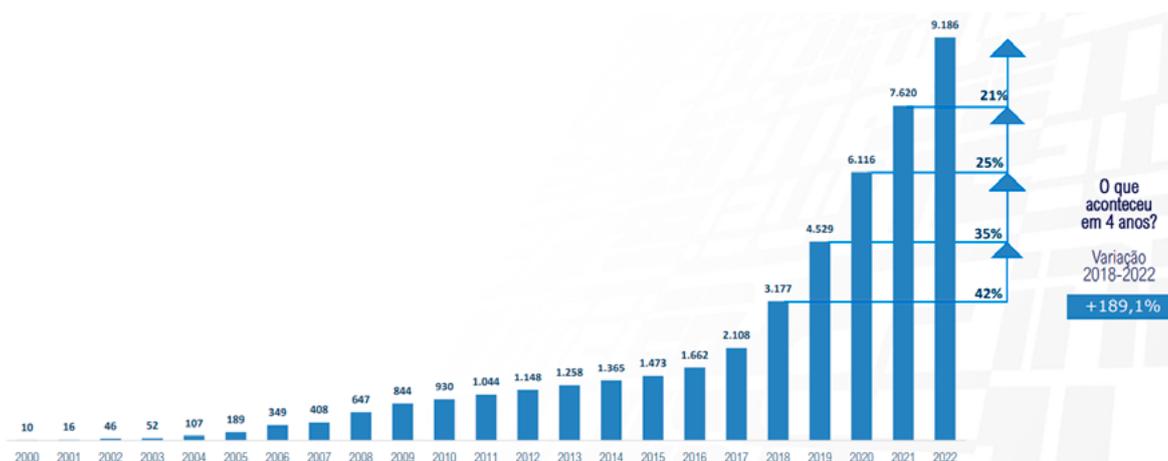
De acordo com Bielschowsky (2020, p.265), a maioria das universidades privadas com um elevado número de estudantes na modalidade de EaD enfrenta sérios desafios relacionados à qualidade, no período de 2016 a 2018, “49,1% de todos os alunos matriculados nos 10 grandes grupos privados²(presencial e em EaD) estavam em cursos com Enade insuficiente (1 ou 2), contra 35,8% das demais IES privadas e 15,8% das públicas”, e à permanência: “a evasão nesses grandes grupos privados nos dois primeiros anos é de 44,0%, comparada com 27,1% das demais IES privadas e 22,5% das IES públicas”. Essa realidade consta nos resultados do Exame Nacional de Desempenho dos Estudantes (Enade) e em uma análise das taxas de permanência dos estudantes nos dois primeiros anos do curso Bielschowsky (2020).

O estudo de Bielschowsky e Amaral (2022) rebateu, ainda, um dos argumentos nesse sentido de [superioridade do setor privado](#), o de que a Educação Superior pública seria mais onerosa do que a privada, com o cálculo do custo médio do estudante das 2.537 Instituições de Educação Superior brasileiras.

Em contraposição ao discurso do Banco Mundial sobre a [educação brasileira](#), divulgado em 2017, de que: “[...] alunos das universidades públicas brasileiras em média custam de duas a três vezes mais do que alunos matriculados em universidades privadas” (Banco Mundial, 2017, p. 123), Bielschowsky e Amaral (2022, p. 17) concluem, considerando as despesas totais com o ensino, que as instituições privadas reduzem os custos via EaD, uma vez que “as universidades particulares têm 44,5% de suas matrículas em educação a distância, o que produz custo mais baixo”. Desse modo, “à medida que o percentual de estudantes matriculados em EaD cresce, há uma diminuição substancial no custo anual médio de um aluno” (Bielschowsky; Amaral, 2022, p. 18).

Ao analisar os dados de evolução do número de cursos de graduação a distância (Gráfico 1), vê-se uma expressiva curva ascendente desde os anos 2000, sendo que nos últimos quatro anos a variação foi de mais de 189,1% (período 2018 a 2022):

Gráfico 1: Evolução do número de cursos de graduação a distância – Brasil 2000-2022.



Fonte: Mec/Inep; Gráfico elaborado por Inep/Deed (Brasil, 2023).

² Kroton, Unip, Estácio, Laureate, Cruzeiro do Sul, Leonardo da Vinci, Uninter, Uninove, Ser Educacional, UniCesumar (Bielschowsky (2020).

Cabe atentar para os anos de 2017 para 2018, em que se nota um crescimento de 50,71% no número de cursos de EaD. Assim, em 22 anos no Brasil, essa modalidade cresceu 91.760%. Em meio a esse crescimento, nos últimos quatro anos (período de 2018 a 2022), as vagas em cursos de graduação da EaD cresceram 139,5%, enquanto o número de vagas do presencial encolheram 11%, como se vê no Gráfico 2. A mesma dinâmica se mantém no ano de 2023, de maneira que: “O aumento do número de ingressantes entre 2022 e 2023 é ocasionado, na maior parte, pela modalidade a distância, que teve uma variação positiva de 6,9% entre esses anos; já nos cursos presenciais, houve um acréscimo de 1,4%” (Brasil, 2024, p.15).

Gráfico 2: Número de vagas oferecidas em cursos de graduação, por modalidade de ensino – Brasil 2014-2022.



Fonte: Mec/Inep; Gráfico elaborado por Inep/Deed (Brasil, 2023).

Constata-se também que a linha de tendência das vagas oferecidas em cursos de graduação, por modalidade de ensino, é ascendente, puxada pela EaD, já que desde 2015 elas apenas crescem. Ao passo que as vagas do presencial oscilam entre crescimento e queda de 2015 a 2022, caracterizando: de 2015 a 2016 crescimento das vagas no presencial, de 2016 a 2017 queda, de 2017 a 2018 crescimento, de 2018 a 2019 queda, de 2019 a 2020 crescimento, 2020 a 2021 queda e de 2021 a 2022 queda. Ampliando o período, nota-se que “entre 2013 e 2023, o número de ingressos variou negativamente (-24,6%) nos cursos de graduação presencial e, nos cursos a distância, aumentou 543,1%” (Brasil, 2024, p.15).

É interessante resgatar a definição da EaD, que está em pleno crescimento na Educação Superior brasileira, como demonstrado. Conforme estabelecido no Decreto nº 9.057, de 25 de maio de 2017, trata-se de uma modalidade educacional em que os processos de ensino-aprendizagem ocorrem por meio da mediação didático-pedagógica que se utiliza de meios e tecnologias de informação e comunicação, “com pessoal qualificado, com políticas de acesso, com acompanhamento e avaliação compatíveis, entre outros, e desenvolva atividades educativas por estudantes e profissionais da educação que estejam em lugares e tempos diversos” (Brasil, 2017, art. 1º). Pela definição, salienta-se que não há espaço para considerar que a modalidade é um modo de barganhar formação a baixo custo, isto é, a formação na EaD não engloba um caminho para formação mais “fácil” ou mais “barata”.

Ao observar os dados recentemente publicados, conforme o recorte temporal estabelecido, compreende-se que a análise do crescimento da EaD se entrelaça à questão da qualidade. Este texto defende a perspectiva socialmente referenciada. É nesse espectro que se observam os cursos da EaD com um número significativo de novas vagas oferecidas.

Ao verificar os cursos da EaD com mais de 50 novas vagas oferecidas, por rede, em 2022, e considerando a relação candidato/vaga, percebe-se que a rede privada (Tabela 2) tem uma relação menor, ou seja, o número de vagas novas atende mais ao número de candidatos, o que vai ao encontro da expansão demonstrada anteriormente. Já na rede pública (Tabela 1), a relação candidato/vaga é maior.

Tabela 1: Cursos da EaD com mais de 50 novas vagas oferecidas e maior relação candidato/vaga, rede pública - Brasil 2022.

Rede pública	Curso	Número de candidatos	Número de Vagas Novas	Relação Candidato / Vaga
	Energias renováveis	463	75	6,2
	Letras português espanhol formação de professor	1.017	171	5,9
	Segurança no trabalho	1.427	240	5,9
	Administração pública	12.578	2.385	5,3
	Computação formação de professor	5.802	1.184	4,9
	Gestão pública	1.785	440	4,1
	Gastronomia	827	210	3,9
	Pedagogia	41.233	15.186	2,7
	Letras português formação de professor	17.479	6.781	2,6
	Engenharia de computação (DCN Engenharia)	8.299	3.268	2,5
	Letras português língua brasileira de sinais formação	524	211	2,5
	Biologia formação de professor	7.546	3.153	2,4
	Sistemas para internet	2.539	1.110	2,3
	Educação do campo formação de professor	347	152	2,3
Engenharia de produção	10.247	4.641	2,2	

Fonte: Mec/Inep; Tabela elaborada por Inep/Deed (Brasil, 2023).

Tabela 2: Cursos da EaD com mais de 50 novas vagas oferecidas e maior relação candidato/vaga, rede privada - Brasil 2022.

Rede privada	Curso	Número de candidatos	Número de Vagas Novas	Relação Candidato / Vaga
	Psicologia	7.888	4.000	2,0
	Música	2.117	1.299	1,6
	Investigação e perícia	77.033	50.047	1,5
	Alimentos	1.230	803	1,5
	Enfermagem	322.471	216.438	1,5
	Administração	641.200	479.458	1,3
	Fonoaudiologia	4.036	3.280	1,2
	Agronomia	66.363	54.061	1,2
	Refrigeração e climatização	338	300	1,1
	Produção sucroalcooleira	1.000	1.000	1,0
	Transporte terrestre	938	1.000	0,9
	Produção industrial	9.781	10.441	0,9
	Estatística	476	510	0,9
	Terapia ocupacional	8.135	8.750	0,9
Psicopedagogia	25.778	27.794	0,9	

Fonte: Mec/Inep; Tabela elaborada por Inep/Deed (Brasil, 2023).

Analisando os dados de crescimento da EaD por meio do setor privado, compreende-se a necessidade de resgatar os [princípios da EaD](#) e considerar a estrutura que lhe dá suporte, como os polos da EaD, que presencialmente representam um elo importante, por serem uma “unidade acadêmica e operacional descentralizada, no país ou no exterior, para o desenvolvimento de atividades presenciais relativas aos cursos ofertados na modalidade a distância” (Brasil, 2017, art. 5°).

No caso brasileiro, destaca-se o papel que a modalidade desempenha na democratização do acesso à universidade pública (ainda que menos expressiva do que o setor privado tem alcançado e aquém do que este texto julga apropriado, já que sua defesa é a de ampliação da oferta de vagas na EaD por meio das instituições públicas) e no cumprimento do Plano Nacional de Educação quanto às políticas de formação dos profissionais da educação. Nesse sentido, Pimentel (2017, p.59) afirma que:

No Brasil, as alternativas de acesso e permanência nos cursos a distância tiveram como motivação o cumprimento do Plano Nacional de Educação (PNE) e das políticas de formação dos profissionais da educação, que apresentam, ao longo de décadas, um *déficit* entre professores com nível superior atuando em áreas da sua formação, bem como com nível superior, porém atuando em áreas não afins com a área de atuação. Além disso, a necessidade de formação continuada está atrelada às políticas de carreira docente, que também motivam o professorado a buscar formas de qualificação profissional.

Um alcance que faz com que a universidade pública cumpra o seu papel social além dos limites da barreira espaço-físico-temporal, permitindo que mais pessoas acessem e contribuindo para a formação docente dos profissionais da Educação Básica como um todo. Mas, para que haja uma efetiva contribuição, retoma-se a questão da qualidade.

A referência à precariedade da formação dos estudantes, como citado na reportagem do Correio Brasileiro intitulada: [“Pela má qualidade, MEC analisa proibir 16 cursos EaD; saiba detalhes”](#), aponta para a possibilidade de limitar (e até mesmo extinguir) cursos de EaD e tem gerado críticas de instituições privadas de ensino, que argumentam que quase 800 mil estudantes seriam afetados (Torres, 2023). Isso enfatiza que, ao estudar a temática e abordar uma pauta que indica preocupação com a formação desenvolvida no seu âmbito, é fundamental diferenciar de qual EaD se está falando e sob quais parâmetros se promoverá a análise a respeito da qualidade.

6. Últimas considerações

Passadas décadas da promulgação de legislações que deram base ao desenvolvimento da EaD no Brasil, ainda há carência na proposição de uma avaliação que articule portarias, resoluções, referenciais de qualidade e os dados primários fornecidos pelo INEP a ela afetos. Sem uma visão ampla de como se desmembra o crescimento da EaD no país, não será possível estabelecer marcos que definam qualidade e permanecerá o obscurantismo na crítica de que a modalidade não a tem.

O debate e a revisão dos processos e procedimentos a respeito da instauração da EaD, bem como os referenciais de qualidade, são essenciais para propostas que, de fato, tenham por foco a qualidade socialmente referenciada. Isso inclui, portanto, indicadores que tenham a ver com a qualidade, que, na nossa visão, a título de considerações finais, envolve a inclusão, a diversidade e uma oferta comprometida com a formação crítica, não apenas com a diplomação. Ademais, faz-se urgente reconhecer a necessidade de compreender a Educação Superior com base em projetos cujos objetivos tenham implicações profundas nos modos de sentir, pensar e agir no mundo, conforme a ótica freireana, diretamente relacionada à visão de educação como um processo de libertação e transformação social, por meio de uma formação humanizadora.

Não se trata de promover consultas públicas a serem desconsideradas ou reformas infundáveis que reeditam ações passadas, a questão envolve pensar/propor um projeto de educação/formação para o presente com vistas ao futuro, enredado pelas práticas culturais da contemporaneidade. Esse processo deve levar em conta a Cultura Digital e os elementos que a constituem, como as formas de consumo, produção e disseminação de informações e uso mais intenso das tecnologias digitais, entre as pautas emergentes desse contexto.

É responsabilidade de todas as partes interessadas, incluindo instituições, governos, órgãos regulatórios e a comunidade acadêmica, assegurar que a qualidade socialmente referenciada seja garantida como o alicerce da EaD, permitindo que ela continue a cumprir seu papel vital na democratização do acesso à

educação, visto que a busca por um equilíbrio entre a expansão do acesso à Educação Superior e a manutenção de padrões acadêmicos elevados é um desafio contínuo que o Brasil enfrenta.

Por fim, ao observar o crescimento da EaD, por meio dos dados do Censo da Educação Superior 2022 e de 2023, e constatar o protagonismo do setor privado, considera-se válido marcar a concepção de que a modalidade não se presta a ser alternativa para a expansão quantitativa/numérica e uma carta de trunfo para um jogo lucrativo. Pelo contrário, a busca por qualidade requer investimentos de diversas ordens, como nos ambientes virtuais de aprendizagem, nos espaços de inclusão digital, na formação dos docentes, na consideração da trajetória do público-alvo da EaD, entre outros aspectos intrínsecos ao processo de ensino-aprendizagem. Além disso, há a urgência de regulamentações, avaliações criteriosas e apropriadas para a modalidade; e um compromisso contínuo com a qualidade da Educação para enfrentar os desafios que se apresentam e garantir que a EaD contribua para o desenvolvimento dos estudantes, como subsídio para a composição da sociedade democrática e inclusiva almejada.

Agradecimentos

Agradecimento à Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes), que contribuiu significativamente para a execução da investigação científica, por meio da concessão de bolsa de doutorado.

Biodados e contatos dos autores



MAIESKI, A. é professora substituta no departamento de Ensino e Organização Escolar (DEOE) na Universidade Federal de Mato Grosso (UFMT). Completou o seu Mestrado em Educação na UFMT e Doutora em Educação na mesma instituição. Seus interesses de pesquisas incluem Educação a Distância e Tecnologias Digitais na educação, com destaque para Ecologias de Aprendizagem e Ambientes Virtuais de Aprendizagem. Está envolvida em projeto de pesquisa internacional sobre a qualidade e regulamentação no contexto da Educação Aberta Flexível ou a Distância. Membro do Grupo de Pesquisa Laboratório de Estudo sobre Tecnologia da Informação e Comunicação na Educação (LêTece).

ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-6247-7451>

E-mail: alessandra.maieski@ufmt.br



CASAGRANDE, A. L. é professora adjunta no departamento de Ensino E Organização Escolar (DEOE) na Universidade Federal do Mato Grosso (UFMT) e professora do Programa de Pós-graduação em Educação (PPGE). Completou o seu Doutorado em Educação na Universidade Estadual Paulista – UNESP/Rio Claro. Seus interesses de pesquisa incluem a Educação a Distância e política educacional, com destaque no Ensino Médio. Está Coordenadora do GT16 Educação e Comunicação da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação (ANPEd) da região Centro-Oeste. Membro do Laboratório de Estudos sobre Tecnologias da Informação e Comunicação na Educação (LêTece) e do Núcleo de Estudos, Pesquisa e Inovação em Tecnologia Educacional (NUTEC).

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-6912-6424>

E-mail: analaracg@gmail.com



ALONSO, K. M. é pesquisadora associada junto ao Programa de Pós-graduação em Educação (PPGE) da Universidade Federal de Mato Grosso (UFMT). Completou o seu doutorado em Educação na Universidade Estadual de Campinas. Seus interesses de pesquisa incluem Educação a Distância, Tecnologias na Educação e Didática, com destaque para os processos de interação mediação. Esteve envolvida em projetos de Formação de Professores por meio da EaD e Pesquisas sobre usos das Tecnologias Digitais na Educação. Líder do Grupo de Pesquisa Laboratório de Estudos sobre as Tecnologias da Informação e Comunicação na Educação (LêTece).

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-7125-664X>

E-mail: katia.ufmt@gmail.com

Referências Bibliográficas

- ALONSO, K. M. A expansão do Ensino Superior e a EaD: dinâmicas e lugares. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 31, n. 113, p. 1319-1335, out.-dez. 2010.
- ARAÚJO, M. A. D. de; MACEDO, M. N. Mercantilização da educação superior no Brasil: expansão e regulação. In: CASTRO, A. M. D. A.; CABRAL NETO, A.; SANTOS, G. M. T. dos (Orgs.). **Educação Superior em tempos de crise: repercussões em diferentes contextos**. Curitiba: CRV, 2021. p. 25- 58.
- ARAÚJO, R. S.; JEZINE, E. A Expansão da Educação a Distância no Brasil e as Contradições Entre Capital e Trabalho. **Rev. Inter. Educ. Sup.** Campinas, 2021.
- BANCO MUNDIAL. Um ajuste justo: análise da eficiência e equidade do gasto público no Brasil. **The World Bank**, Brasil, nov. 2017.
- BIELSCHOWSKY, C. E. Tendência de precarização do ensino superior privado no Brasil. **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação – periódico científico editado pela ANPAE**, Brasília, DF, v. 36, n. 1, p. 241-271, 2020.
- BIELSCHOWSKY, C. E; AMARAL, N. C. O custo do aluno das 2.537 Instituições de Educação Superior brasileiras: cai um mito? **Educ. Soc.**, Campinas, v. 43, p. e243866, 2022.
- BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep). **Censo da Educação Superior 2022**. Brasília, DF: Inep, 2023.
- BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep). **Censo da Educação Superior 2023: notas estatísticas**. Brasília, DF: Inep, 2024.
- BRASIL. Decreto nº 9.057, de 25 de maio de 2017. Regulamenta o art. 80 da Lei nº 9394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Brasília, DF, 2017.
- CASAGRANDE, A. L.; MAIESKI, A.; ALONSO, K. M. As contingências e condições objetivas da “eadização” do ensino superior presencial. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 43, 2022.
- COIMBRA, C. L.; SILVA, L. B.; COSTA, N. C. D. A evasão na educação superior: definições e trajetórias. **Educ. Pesqui.**, São Paulo, v. 47, p. e228764, 2021.
- CRUZ, J. R.; LIMA, D. C. B. P. Trajetória da Educação a Distância no Brasil: políticas, programas e ações nos últimos 40 anos. **Jornal de Políticas Educacionais**, Curitiba, v. 13, n. 13, p. 01-19, 2019.

- DINIZ, J. A. R.; OLIVEIRA, J. F.; LIMA, D. C. B. P. A mercantilização da educação superior no Brasil: financeirização e oligopolização. **Revista Educação em Questão**, Natal, v. 59, n. 61, p. 1-19, e-25658, jul./set. 2021.
- LÜDKE, M.; ANDRÉ, M. E. D. A. **Pesquisa em educação**: abordagens qualitativas. São Paulo: Editora Pedagógica e Universitária, 1986.
- MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO. Secretaria de Educação a Distância. Referenciais de qualidade para educação superior a distância. Brasília, 2007.
- MOREIRA, C. R. B. S. A “tempestade perfeita”: crise política, pandemia e mercado privado de Educação Superior no Brasil. **Revista Cocar**. Edição Especial n. 20, 2023.
- PIMENTEL, N. **Educação a Distância (EaD): reflexões críticas e práticas**. In: PEREIRA, M. de F. R.; MORAES, R. de A.; TERUYA, T. K. (Orgs.). A modalidade a distância no Brasil: aspectos conceituais, políticos e tecnológicos. Uberlândia - Minas Gerais: Navegando Publicações, 2017, p.25-39.
- TORRES, V. Pela má qualidade, MEC analisa proibir 16 cursos EaD; saiba detalhes. **Correio Braziliense**, Brasil, 24 nov. 2023.
- TREVISOL, M. G.; FÁVERO, A. A.; BECHI, D. Educação 2030 da organização para a cooperação e desenvolvimento econômico: indução e riscos de um modelo curricular de formação. *Série-Estudos – Periódico do Programa de Pós-Graduação em Educação da UCDB, Campo Grande, MS*, v. 28, n. 62, p. 149-171, 2023.
- VERHINE, T.; DANTAS, L. V. Educação Superior com fins lucrativos e responsabilidade social. **Rede ABMES**, 2017.