

Políticas Públicas Educacionais no Ensino Superior a Distância: uma Revisão Sistemática de Literatura

Public Educational Policies in Distance Higher Education: a Systematic Literature Review

ISSN 2177-8310
DOI: 10.18264/eadf.v14i1.2306

Evangelina de Mello BASTOS^{1*}
Dayene Mendes Silva GONÇALVES¹
Silvana Claudia dos SANTOS¹
Fernanda Maria de ALMEIDA¹
Luiz Ismael PEREIRA¹

¹ Universidade Federal de Viçosa -
Viçosa - MG - Brasil.

*evangelina.bastos@ufv.br

Resumo

Este estudo tem como objetivo compreender a discussão sobre políticas públicas educacionais no ensino superior brasileiro e sua interface com a educação a distância (EaD). Trata-se de uma Revisão Sistemática da Literatura, utilizando o protocolo PRISMA, com recorte de estudos nacionais publicados entre os anos de 2013 e 2023. Os artigos foram identificados por meio de buscas nas seguintes bases de dados eletrônicas: Web of Science, Scielo, Periódico Capes e Spell. Os resultados evidenciam a importância do EaD para ampliar o acesso ao ensino superior diante de desafios socioeconômicos e geográficos, como falta de regulamentação adequada, financiamento insuficiente e influência crescente do setor privado nesta modalidade de ensino. Além disso, a Universidade Aberta do Brasil destaca-se como marco significativo no EaD. Conclui-se que apesar dos avanços, persistem obstáculos que demandam aprimoramento das políticas públicas para garantir acesso equitativo, qualidade e democratização do ensino superior à distância no Brasil.

Palavras-chave: Políticas públicas. Ensino superior. EaD. Prisma.



Recebido 30/04/2024
Aceito 26/08/2024
Publicado 29/08/2024

COMO CITAR ESTE ARTIGO

ABNT: BASTOS, E. M. *et al.* Políticas Públicas Educacionais no Ensino Superior à Distância: uma Revisão Sistemática de Literatura. **EaD em Foco**, v. 14, n. 1, e2306, 2024. <https://doi.org/10.18264/eadf.v14i1.2306>

Public Educational Policies in Distance Higher Education: a Systematic Literature Review

Abstract

This study aims to understand the discussions on educational public policies in Brazilian higher education and their interface with distance education (DE). It constitutes a Systematic Literature Review using the PRISMA protocol, focusing on national studies published between 2013 and 2023. Articles were identified through searches in the following electronic databases: Web of Science, Scielo, Periodic Capes, and Spell. The results underscore the importance of DE in expanding access to higher education in the face of socioeconomic and geographic challenges, such as inadequate regulation, insufficient funding, and the growing influence of the private sector in this mode of education. Additionally, the Open University of Brazil stands out as a significant milestone in DE. It is concluded that despite advancements, obstacles persist, necessitating the enhancement of public policies to ensure equitable access, quality, and democratization of distance higher education in Brazil.

Keywords: Public policies. Higher education. Distance education. Prisma.

1. Introdução

A dinâmica das políticas é constantemente moldada a partir de lacunas deixadas por legislações e por necessidades diversas da expansão da atuação do Estado (Malta; Schurster, 2020). Neste contexto, a realidade mostra que o acesso ao ensino superior necessita ser expandido, dado que os obstáculos que impedem ou dificultam tal acesso são multifacetados, englobando desde fatores socioeconômicos até a escassez de vagas nas Instituições de Ensino Superior (IES) públicas, a demanda por trabalho e até mesmo considerações geográficas (Silva, 2014).

Para suprir a necessidade de ampliação de vagas e contemplar indivíduos que estão excluídos do sistema educativo, a Educação à Distância (EaD) surge como uma política pública viável para contemplar as necessidades de democratização, acesso e abrangência emergencial específica ao ensino superior (Barros et al., 2010). Entretanto, o uso da EaD por IES públicas não pode ser encarado como a solução dos problemas, mas uma alternativa de abrangência da oferta do ensino para regiões do país em que o ensino presencial, devido às suas limitações físicas (falta de infraestrutura ou recursos humanos suficientes), não consegue atender (Malta; Schurster, 2020).

A modalidade EaD no Brasil foi inicialmente desenvolvida para a formação de consórcios entre as universidades para a oferta de cursos superiores a distância e, posteriormente, mediante à realização de cursos de formação inicial de professores (Oliveira; Lima, 2022). Na continuidade dessa trajetória, um marco para a EaD e as políticas públicas para o ensino superior a distância no país foi a criação, em 2006, da Universidade Aberta do Brasil (UAB), constituída por um sistema de universidades públicas para oferecer cursos na modalidade a distância (Mendonça et al, 2020). Com 15 anos completos em 2021, o sistema abrange 890 polos espalhados pelo Brasil, englobando 133 instituições de ensino superior e 121 mil alunos matriculados (Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior- CAPES, 2022).

Oliveira e Lima (2022) chamam a atenção para os diversos desafios enfrentados para a EaD ser ofertada, desenvolvida e institucionalizada, principalmente nas Instituições Federais de Educação Superior

(IFES). Dentre tais desafios, as mudanças na regulamentação (praticamente todas elas alteradas no Governo Michel Temer e mantidas no Governo Jair Bolsonaro), a extinção da Secretaria de Educação a Distância (SEED)/MEC e a diminuição do financiamento da modalidade. Ademais, há uma dualidade e uma tensão permanente na estruturação do campo da EaD. Isso ocorre por meio do embate público-privado, da regulação estatal ou da autorregulação via mercado, da expansão com qualidade pedagógica ou com parâmetros flexíveis para atender ao mercado.

Enquanto a EaD continua a evoluir e se transformar em sua abordagem de oferecer educação à sociedade, avanços proporcionados pelas Tecnologias Digitais da Informação e Comunicação (TDICs) vêm se destacando (Lima; Viana; Mercado, 2024). Contudo, essa modalidade e as TDICs têm sido objeto de intensos debates e disputas entre os diversos agentes, públicos e privados, envolvidos, que buscam ativamente regular e normatizar a prática (Oliveira; Lima, 2022).

Face ao exposto, torna-se oportuno conhecer como a EaD tem sido estudada na literatura, sobretudo enquanto política educacional. Assim, o presente trabalho tem como objetivo compreender a discussão sobre políticas públicas educacionais no ensino superior brasileiro e sua interface com a educação a distância, com recorte temporal específico de estudos publicados entre os anos de 2013 e 2023.

Por fim, essa pesquisa visa contribuir para preencher uma lacuna teórica significativa nas pesquisas em EaD referente à escassez de estudos relacionados à temática de Políticas Públicas e Educação a Distância (Silva, Moraes e Paes, 2022). Este estudo também visa ampliar os conhecimentos sobre como a EaD tem sido tratada enquanto política pública, suas transformações, seus desafios, sua efetividade e alcance. Conseqüentemente, o estudo permite reflexões, a partir do que a literatura já identificou, sobre o que pode ser considerado para o futuro da EaD no país.

2. Metodologia

Esta pesquisa consiste em uma Revisão Sistemática de Literatura (RSL), que trata de uma revisão que usa métodos explícitos e sistemáticos para comparar e sintetizar os resultados de estudos que apresentam uma questão claramente formulada (Chandler; Cumpston; Li, 2019). Utiliza-se o suporte do protocolo Principais Itens para Relatar Revisões Sistemáticas e Meta-análises (PRISMA), que se refere a um *checklist* com itens e um fluxograma de quatro etapas para descrever a revisão.

Os itens da lista de verificação deste protocolo abordam a introdução, métodos, resultados e seções de discussão de um relatório de revisão sistemática. Este protocolo representa uma grande viabilidade em pesquisas no ensino de ciências, reduzindo fragilidades metodológicas (tanto ao percurso quanto aos critérios adotados) encontradas em revisões sistemáticas (Assai; Arrigo; Broietti, 2018). Dessa forma, é comum encontrar a aplicação deste protocolo em pesquisas no campo da educação básica e superior (Marcondes; Silva, 2022; Soares; Soares; Santos, 2020; Radaelli; Goulart; Astudillo, 2022).

Os procedimentos de busca foram realizados nas seguintes bases e repositório de dados eletrônicos: Web of Science, Scielo, Periódico Capes e Spell e respeitaram os critérios estabelecidos no Quadro 1.

Quadro 1: Descritores e filtros das buscas

Repositório/ Base de dados	Strings da busca	Campo da busca	Filtros da base
Capex	políticas públicas AND EaD OR políticas públicas AND educação a distância	TÍTULO	Tipo de documento: artigo Idioma: Português, inglês ou espanhol
Scielo		TÍTULO	Tipo de documento: artigo Área temática: Ciências Sociais Aplicadas ou Multidisciplinar Idioma: Português, inglês ou espanhol
Web Of Science		TÍTULO	Tipo de documento: artigo Idioma: Português, inglês ou espanhol
Spell		TÍTULO	Tipo de documento: artigo Área do conhecimento: Administração Idioma: Português, inglês ou espanhol

Fonte: Elaborado pelos autores (2024).

Os resultados da busca em cada base ou repositório de dados podem ser visualizados na Tabela 1.

Tabela 1: Resultados das buscas

Base / Repositório	CAPES	SCIELO	WEB OF SCIENCE	SPELL	TOTAL
Resultado	80	10	3	2	95
Data da busca	26 de outubro de 2023				

Fonte: Elaborado pelos autores (2024).

Após o resultado da busca inicial, foi realizada uma verificação de artigos duplicados e de trabalhos que, apesar do filtro “artigos”, tratavam-se de relatórios de pesquisa, dossiês ou editoriais de pesquisa. Essa triagem resultou em 78 artigos selecionados para análise de título, palavras-chave e resumo.

Dando prosseguimento às etapas da revisão baseada no método PRISMA, para que os artigos fossem aceitos como elegíveis, deveriam atender tanto a critérios de inclusão como exclusão (Quadro 2) previamente estabelecidos pelas autoras da pesquisa.

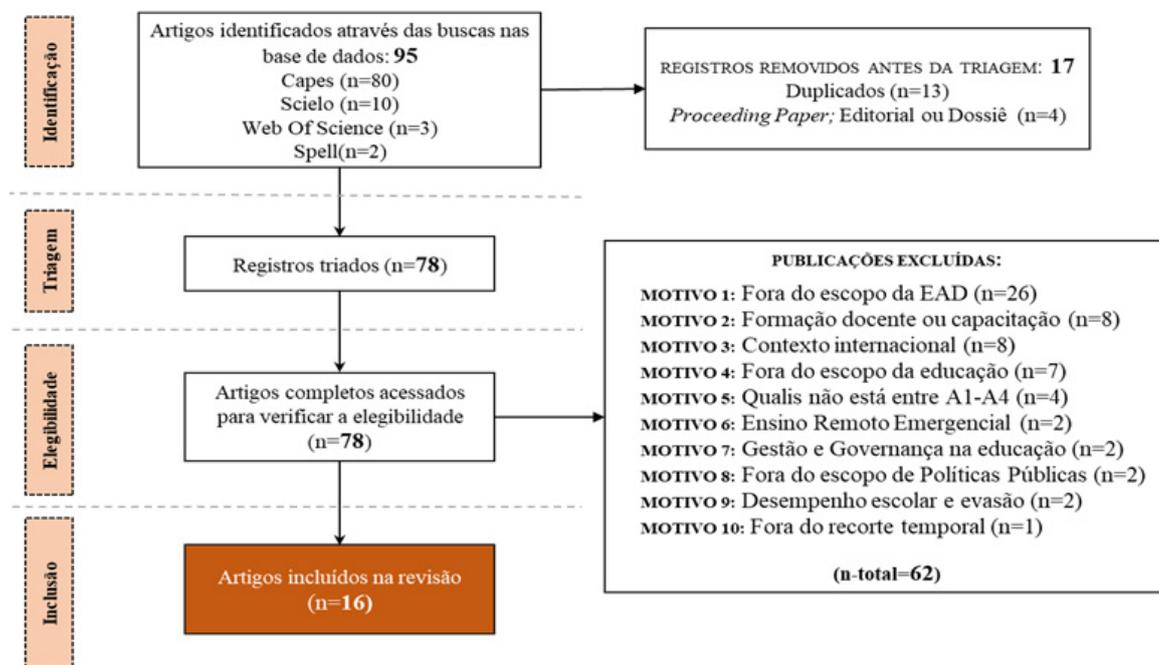
Quadro 2: Critérios para aceitação e rejeição dos estudos

Critério de inclusão	Critérios de Exclusão
Relacionar políticas públicas de educação superior com a modalidade à distância no contexto Brasileiro.	Não se relacionar com educação a distância Tratar exclusivamente políticas públicas educacionais OU exclusivamente educação a distância.
Publicação em periódicos revisados por pares.	Tratar de políticas públicas educacionais estrangeiras ou educação a distância fora do Brasil.
Disponibilização para leitura na íntegra.	Não estão publicados em periódicos revisados por pares.
Publicação entre os anos de 2013 e 2023.	Não estar disponibilizado para leitura na íntegra.
Publicação em periódicos com Qualis entre A1 e A4.	Publicação antes de 2013.
Publicação em periódicos das áreas de Educação e Administração.	Estudos duplicados ou que não sejam das áreas escolhidas.

Fonte: Elaborado pelos autores (2024).

Os resultados das buscas foram exportados em formato RIS para o *software* Mendeley que auxiliou na unificação e verificação de estudos com duplicidade. Conforme supracitado, foi aplicado o protocolo PRISMA (Figura 1), objetivando mais clareza aos procedimentos adotados. Portanto, seguindo as orientações de aplicação do protocolo, adotamos quatro etapas: identificação, triagem, elegibilidade e inclusão.

Figura 1: Fluxograma PRISMA



Fonte: Elaborado pelos autores (2024).

Na etapa da identificação, com base no uso da combinação dos *Strings* da busca, encontramos 95 artigos. A partir da primeira triagem, foram excluídos no total 17 artigos, sendo 13 artigos duplicados e 4 artigos referentes a Editorial ou Dossiê, totalizando 78 artigos. Na etapa de elegibilidade, conforme os critérios de exclusão agrupados em dez motivos distintos (Figura 1), realizou-se a leitura dos títulos e dos resumos, e

62 artigos não foram contemplados para revisão final. Após a fase da elegibilidade, resultaram 16 artigos (Apêndice) incluídos para revisão final, os quais foram lidos na íntegra e serão discutidos a seguir.

Além da descrição sistemática dos dados, é realizada uma análise do panorama relativo às perspectivas sobre as políticas públicas para a EaD. Os artigos são discutidos em três subseções logo adiante, de acordo com as categorias de discussões e os respectivos autores que as exploram.

3. Resultados e Discussão

Durante a análise dos 16 artigos decorrentes da Revisão Sistemática da Literatura (RSL), foram identificadas diversas categorias que abordam as discussões sobre as políticas públicas educacionais no Brasil e sua interface com a educação a distância. Com o intuito de fornecer uma visão mais ampla, no Quadro 3 apresenta uma relação das categorias analíticas dos artigos selecionados.

Quadro 3: Categorias analíticas dos artigos selecionados

CATEGORIAS ANALÍTICAS	REFERENCIAL TEÓRICO
Transformações na EaD no Brasil	Arruda (2018); Assumpção, Castro e Chrispino (2018); Hernandes (2017); Oliveira e Lima (2022); Marchisotti, Oliveira e Lukosevicius, (2017); Silva (2014); Mattos e Silva (2020); Malta e Schurster (2020); Mello (2022); Nascimento e Vieira (2016); Rodrigues et al (2014); Bastos e Lima (2019).
TDICs no contexto da EaD: resistência e avaliação	França, Costa e Santos (2019); Oliveira e Lima (2022); Machado, Nobre e Bezerra (2017).
Política pública para o Ensino Superior a Distância pela Universidade Aberta do Brasil	Hernandes (2017); Malta e Schurster (2020); Mendonça et al, (2020).

Fonte: Elaborado pelos autores (2024).

A seguir, são discutidos os pontos cruciais identificados nos artigos em três subseções, de acordo com cada categoria de discussão.

3.1. Transformações na EaD no Brasil: Institucionalização, Expansão e Mercantilização

O marco regulatório da EaD no Brasil abrange o conjunto de normas, leis e diretrizes que regulam seu funcionamento, abrangendo toda a legislação de 1961 até 2018 (Mattos; Silva, 2019). A Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB) de 1961 pode ser considerada “a primeira legislação que trata da EaD” (Mattos; Silva, 2019, p.8). Ela define, em seu Art. 104, “a organização de cursos e escolas experimentais com currículos, métodos e períodos próprios” (Brasil, 1961).

A consolidação desse marco ocorreu na década de 1990 em meio a uma intensificação de propostas destinadas à democratização do ensino, sobretudo no nível superior. Esse período foi caracterizado pelas reformas neoliberais na economia e pela Reforma do Estado, que implementou processos de privatizações, terceirizações e descentralização no campo educacional (Bastos; Lima, 2019). Nesse contexto, era preciso institucionalizar a educação a distância no Brasil, que significava integrar e estabelecer a EaD como uma forma reconhecida e aceita de educação nas instituições de ensino superior. No entanto, isso representou um desafio inicial, com avanços limitados devido a uma série de obstáculos, apesar de os esforços dos gestores acadêmicos para integrar Tecnologias Digitais da Informação e Comunicação (TDICs) na modalidade (Nascimento; Vieira, 2016). Fazem parte desses desafios a institucionalização do ensino superior na modalidade a

distância, o esforço docente frente às práticas institucionais, o apoio financeiro no processo de implementação da modalidade e o papel crucial da tutoria no modelo EaD (Nascimento; Vieira, 2016).

Um diagnóstico na UFRN, por exemplo, aponta fatores que desafiam a institucionalização da EaD, tais como: a falta de um canal de diálogo permanente entre os gestores; a necessidade de monitoramento efetivo da produtividade docente, o treinamento contínuo em TDIC para comunidade acadêmica; política de atualização de ambientes virtuais direcionados aos sujeitos envolvidos com a EaD; redimensionamento do financiamento para a EaD contemplando outras dimensões da vida acadêmica do estudante; necessidade de infraestrutura adequada aos projetos desenvolvidos pelas IES e transformação da modalidade EaD numa rotina institucional (Nascimento; Vieira, 2016).

Além disso, outro desafio foi a criação de um grupo de trabalho sobre a institucionalização da EaD, apoiado pela CAPES, que foi descontinuado em 2012 devido à falta de sucesso na formulação de uma perspectiva política sobre a institucionalização (Arruda, 2018). Essa falta de institucionalização nas instituições públicas gera dificuldades para a interação entre professores e alunos, destacando a necessidade urgente de um diálogo efetivo entre todos os envolvidos no processo educacional a distância, além da necessidade de revisão das práticas educacionais (Hernandes, 2017). Arruda (2018) ressalta os desafios políticos persistentes e a falta de avanço institucional significativo, indicando até mesmo um retrocesso na EaD, com barreiras crescentes e falta de financiamento regular. Para o futuro da EaD pública no Brasil, propõe-se uma transformação profunda que supere os programas existentes e integre efetivamente ensino, pesquisa e extensão (Arruda, 2018).

A expansão da modalidade EaD atrelada à mercantilização do ensino no contexto brasileiro integra, igualmente, essa gama de desafios enfrentados. Esse panorama constitui um palco onde se desenrolam disputas entre as esferas público-privadas, bem como entre a regulamentação estatal e a autorregulação do mercado (Oliveira; Lima, 2022). Bastos e Lima (2019) corroboram essa visão, pois entendem a EaD como política pública compensatória, proposta por grupos de interesse do Estado brasileiro e articulada sob a retórica da racionalidade técnica, a qual surgiu para garantir a reprodução do capital por meio de uma oferta massiva dos cursos de graduação.

O quadro delineado por Silva (2014) sugere uma redistribuição política, colocando a modalidade EaD sob a responsabilidade estatal, mas também sob instituições privadas de ensino. Tal cenário consolida uma abordagem privatista para a EaD, uma vez que a iniciativa privada assume progressivamente o papel do Estado no fornecimento de educação superior universal. Políticas recentes destacaram a expansão exponencial da EaD, resultando no aumento significativo de cursos oferecidos e numa reconfiguração do panorama educacional pelo poder público (Assumpção; Castro; Chrispino, 2018).

Nesse sentido, partindo da premissa de que o Estado detém a capacidade regulatória sobre a esfera educacional, a EaD acaba sendo entendida como uma política pública educacional, que ao mesmo tempo que deve contribuir para o crescimento econômico, deve fomentar a inclusão social (Assumpção; Castro; Chrispino, 2018). A responsabilidade de fornecimento da Educação está ligada a uma política de prestação de serviços públicos, ou seja, o interesse público primário pela educação como construção de acesso a outros direitos de cidadania. É responsabilidade do Estado não apenas regular a iniciativa privada por meio do MEC, mas também fornecer as condições adequadas para que a população possa usufruir plenamente do direito à educação, garantindo, assim, a efetivação do princípio da igualdade e da justiça social no acesso à educação.

O estudo de Bastos e Lima (2019) mostrou que as alterações legais que viabilizaram o crescimento dessa modalidade de ensino impulsionaram o aumento da oferta e da demanda por cursos EaD no ensino superior de 2006 a 2016. Neste último ano, houve mais de 1 milhão de matrículas em educação a distância no Brasil. Contudo, essa expansão não ocorreu sem suas complexidades. Os movimentos que flexibilizaram a EaD e facilitaram sua adoção pelas instituições privadas de ensino (Oliveira; Lima, 2022) apontam

para uma condução do processo de expansão que favorece os interesses do mercado educacional. Esse contexto contribui para o crescimento de um espaço educacional em que a escola se torna um terreno de lucro e o acesso à educação é, muitas vezes, restrito àqueles que podem arcar com os custos (Silva, 2014).

Mattos e Silva (2020) destacam que o financiamento da educação superior vem estimulando medidas que acentuam a privatização interna das instituições, ao mesmo tempo em que aprofunda o processo de empresariamento da educação superior, por meio da ampliação do número de cursos privados. Os autores apontam que a lógica empresarial permeia não apenas a estrutura acadêmica, mas também a formação profissional, manifestando-se na redução do tempo de duração dos cursos e na falta de resistência à precarização do trabalho docente. Essa abordagem pragmática, centrada nos interesses empresariais, levanta preocupações adicionais sobre o comprometimento da qualidade educacional e a sustentabilidade a longo prazo do sistema educacional superior no Brasil. Apesar de constatar que houve um aumento nas matrículas no Ensino Superior de 2009 a 2019, principalmente no ensino a distância, chama atenção os problemas existentes na quantidade, no conteúdo dos cursos e na concentração das matrículas em poucas instituições privadas com fins lucrativos, o que impacta negativamente a qualidade do ensino (Mello, 2022).

Em contraste com esse cenário problemático, a perspectiva da maioria dos brasileiros em relação à educação a distância permanece positiva, enfatizando sua flexibilidade, conveniência e praticidade, bem como as oportunidades que ela cria para progredir na carreira e superar barreiras ao estudo presencial (Marchisotti; Oliveira; Lukosevicius, 2017). Enquanto por um lado se tem esta perspectiva positiva, por outro lado ainda existem preocupações em relação à EaD, já que a mesma suscita apreensões quanto à qualidade dos materiais, aos meios de comunicação e à necessidade de interação entre alunos e professores (Marchisotti; Oliveira; Lukosevicius, 2017).

3.2. TDICs no contexto da EaD: resistência e avaliação

As Tecnologias Digitais da Informação e Comunicação (TDICs) desempenham um papel fundamental na viabilização da Educação a Distância (EaD), impactando tanto instituições públicas quanto privadas (Oliveira; Lima, 2022). Elas servem como ferramentas essenciais para combater retrocessos educacionais e resistir às políticas que enfraquecem os sistemas públicos de ensino (França; Costa; Santos, 2019). Exemplos dessas tecnologias incluem *internet*, computadores, celulares e *tablets*.

A adoção das TDICs na educação brasileira ocorreu na década de 1990 por meio de políticas públicas, como os programas TV Escola¹ e Proinfo², visando atender às demandas do mercado de trabalho da época (Machado; Nobre; Bezerra, 2017). Esses programas evoluíram ao longo do tempo, concentrando-se no uso das TDICs em vários processos educacionais.

Todavia, além de atenção do poder público para melhoria das políticas, ainda é importante um esforço conjunto entre docentes e discentes. Marchisotti, Oliveira e Lukosevicius (2017) sugerem que, para garantir a eficácia da EaD, torna-se necessário a formação de professores para promover a interação, o desenvolvimento de materiais adequados e o uso de meios e tecnologias de comunicação apropriados. Ademais, os estudantes também precisam ser disciplinados e autônomos, enquanto os professores precisam buscar meios para propor o uso de materiais de alta qualidade.

Entretanto, França, Costa e Santos (2019) afirmam que alguns educadores resistem à tecnologia devido à insegurança técnica ou devido ao medo de que os alunos sejam mais proficientes em seu uso. Portan-

1 Canal do MEC, distribuído em multiplataforma, que tem como objetivo democratizar o ensino básico e elevar a qualidade da educação brasileira (<http://portal.mec.gov.br/component/tags/tag/tv-escola>).

2 O Programa Nacional de Tecnologia Educacional promove o uso pedagógico da informática na rede pública de educação básica, levando às escolas computadores, recursos digitais e conteúdos educacionais (<http://portal.mec.gov.br/proinfo/proinfo>).

to, a sua formação deve envolver comunidades de aprendizagem colaborativa e currículos alternativos, conforme proposto pelas políticas educacionais. Os autores apresentam alguns caminhos possíveis para repensar esta situação: investimento em políticas públicas e ações focadas na formação de professores e no uso de tecnologias digitais no ensino, e mediação de professores no uso dessas tecnologias para compreender e interagir com informações diversas.

Rodrigues et al. (2014) propõem um instrumento de avaliação abrangente para programas de ensino a distância, aplicável a instituições de qualquer natureza (pública ou privada). Esse instrumento visa avaliar diversas dimensões da modalidade, incluindo professores, tutores, coordenação, organização didática e pedagógica e instalações físicas. É destacada a importância de alinhamento com as diretrizes do Ministério da Educação, enfatizando a necessidade de considerar as recomendações regulatórias na avaliação da EaD. A utilização dos resultados dessa avaliação permite que as instituições identifiquem áreas de melhoria e tomem medidas para elevar a qualidade geral de suas ofertas de educação a distância.

3.3 Política pública para o Ensino Superior à Distância pela Universidade Aberta do Brasil

A EaD foi mencionada pela primeira vez como política pública no art. 80 da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB), Lei nº 9.394/1996. Esse marco foi seguido pela edição de outros atos normativos primários (leis) e secundários (decretos), impulsionando o estabelecimento da modalidade a distância como forma eficaz de promover a educação em todos os níveis (Malta; Schurster, 2020).

Posteriormente, o Decreto nº 5.800/2006 estabeleceu a Universidade Aberta do Brasil (UAB) como política pública, um sistema desenvolvido pelo Ministério da Educação para oferecer cursos superiores na modalidade de ensino a distância, visando expandir e democratizar o ensino superior por meio da educação *online*. A UAB articula instituições públicas em parceria com prefeituras e outras entidades para oferecer cursos superiores a distância, com a obrigação de incorporar TDICs para promover uma experiência educacional interativa e *online*. Porém, críticos apontam que a interação mediada pela tecnologia pode limitar o diálogo entre professor e aluno, ressaltando a necessidade de conhecimento e treinamento especializados para o uso eficaz da tecnologia na educação (Hernandes, 2017).

Um exemplo de sucesso na implementação dessa política é o Consórcio Cederj³, um projeto pioneiro de educação a distância que contribuiu para a expansão da educação superior no estado do Rio de Janeiro e, conseqüentemente, para uma ampliação da inclusão social no país (Assumpção; Castro; Chrispino, 2018). Outra experiência relevante é a implementação da EaD pelo Instituto Federal Sul-rio-grandense, seguindo a política da UAB a partir de 2006. A instituição criou o Departamento de Educação a Distância em 2011, vinculado à Pró-reitoria de Ensino, e estabeleceu núcleos ou departamentos em cada *campus* para liderar a política de EaD. A adesão a essa política pressionou a instituição a reestruturar sua organização para atender às novas demandas (Orth; Ribeiro; Otte, 2014). A implantação da EaD pela UAB no Instituto foi marcada por conflitos, resistências e adaptações, refletindo os interesses dos diferentes contextos das políticas públicas.

Embora a UAB desempenhe um papel significativo na democratização do acesso ao ensino superior e na redução das desigualdades sociais, há, ainda, falta de clareza na legislação e no discurso sobre o conceito de “democratização do acesso” (Mendonça et al, 2020). Isso gera uma dificuldade na avaliação dos resultados dessa política pública. Mendonça et al. (2020) destacam que tanto a democratização do ensino quanto às desigualdades sociais são temas que não podem ser tratados de maneira reducionista, dadas as suas complexidades.

3 O Cederj é um consórcio formado por universidades públicas do estado do Rio de Janeiro em parceria com a Secretaria de Estado de Ciência e Tecnologia do Estado do Rio de Janeiro e o Sistema Universidade Aberta do Brasil, por intermédio da Fundação Cecierj, com o objetivo de oferecer cursos de graduação a distância, na modalidade semipresencial, para todo o estado (Assumpção; Castro; Chrispino, p.446, 2018).

As instituições de ensino superior, principalmente as privadas, podem solicitar credenciamento para cursos a distância sem apresentar um projeto de curso, o que é considerado um retrocesso e pode resultar na criação de cursos sem controle adequado do Estado, comprometendo a qualidade (Malta; Schuster, 2020). A expansão da EaD deve garantir padrões de qualidade equivalentes aos da educação presencial, com a tecnologia desempenhando um papel crucial na comunicação educacional (Hernandes, 2017).

Face ao exposto, é necessário considerar na formulação, na implementação e na avaliação das políticas públicas educacionais variáveis que impactam no acesso, na permanência e na conclusão do ensino superior, tais como *background* familiar, recursos familiares, renda familiar do estudante, nível de capital cultural do estudante, desigualdades de oportunidades educacionais, desigualdades de resultados educacionais, tipo de escola, região de origem (rural ou urbana), gênero e raça (Mendonça et al, 2020). Por fim, destaca-se a importância de uma avaliação que seja compatível com o ambiente virtual de aprendizado.

4. Conclusão

São mais de dez anos de políticas públicas em EaD no Brasil, porém, o país ainda enfrenta desafios na democratização do ensino superior a distância. A análise revela avanços insuficientes e processos de mercantilização e privatização da educação, obscurecendo o discurso de democratização. Esses processos podem ocorrer devido à influência do setor privado, à desregulamentação excessiva, ao financiamento insuficiente para Instituições Públicas e à ausência de avaliação mais rigorosa da qualidade educacional de programas de ensino a distância.

A crescente e massiva influência das instituições privadas no cenário da educação a distância evidencia interesses mercantis em detrimento de objetivos educacionais e sociais. Dito isto, o cenário da EaD no Brasil revela que a iniciativa privada assume progressivamente o papel que deveria ser desempenhado pelo Estado no fornecimento de educação superior gratuita e de qualidade. Portanto, é necessário ter um estado que use fundos públicos para garantir direitos sociais e implementar educação superior a distância que seja gratuita, inclusiva e de qualidade.

Além disso, a análise dos estudos evidencia a falta de uma regulamentação mais apropriada para a EaD no Brasil, um desafio constante que impacta negativamente na qualidade educacional. O credenciamento de cursos a distância sem apresentação de projetos detalhados representa um risco à qualidade dessa modalidade de ensino. Diante disso, a implementação de regulamentações mais eficazes nas instituições de ensino superior brasileiras, especialmente as públicas, torna-se imperativa para salvaguardar a excelência acadêmica.

A escassez de financiamento para as Instituições Públicas é um ponto crucial. A falta de recursos adequados pode levá-las a buscar parcerias com o setor privado, comprometendo sua autonomia e objetivos educacionais ao se sujeitarem aos interesses comerciais desse setor. Além disso, no contexto de mercantilização e privatização do ensino superior, a ausência de uma avaliação abrangente das diversas dimensões da EaD pode gerar uma percepção negativa sobre os cursos nessa modalidade.

As implicações práticas desta Revisão Sistemática de Literatura também sugerem a necessidade de uma EaD com foco na qualidade acadêmica e social, a fim de contrabalançar o domínio do setor privado e garantir o acesso equitativo ao ensino superior público. Ainda, a necessidade de maiores esforços para integrar a gestão pedagógica e acadêmico-administrativa dos cursos de educação a distância; melhorias nos processos de tomada de decisão e estratégias para a institucionalização da educação a distância em instituições de ensino superior.

Observou-se que a criação da política pública da UAB representou um marco importante na expansão e disseminação dos cursos superiores por meio da EaD no Brasil. No entanto, essa política necessita de

avaliações regulares pelo Estado e pela sociedade para verificar se contribui efetivamente para a redução das desigualdades sociais e para a democratização do acesso ao ensino superior. Os estudos também destacam a importância de investimentos em políticas públicas e ações voltadas para a formação de professores no uso de tecnologias digitais para facilitar a compreensão e interação em ambientes de EaD. Além disso, persistem desafios relacionados à avaliação e ao desenvolvimento de metodologias de ensino adequadas ao ambiente virtual de aprendizado no contexto brasileiro.

Apesar de o presente estudo fazer uma análise abrangente de diversos aspectos relacionados à EaD, observa-se a seguinte limitação deste estudo, a ausência de uma análise mais detalhada sobre os desafios enfrentados pelos discentes nesta modalidade e como as políticas públicas no ensino a distância impactam na jornada acadêmica, desde a democratização do ingresso no ensino superior até questões como acessibilidade, qualidade do material e suporte institucional fornecido pelas IES.

Para compreender melhor os desafios enfrentados pela EaD no Brasil e fornecer *insights* para formulação de políticas públicas mais efetivas, recomenda-se que estudos futuros analisem com mais profundidade a eficácia de modelos sustentáveis de parcerias público-privadas na EaD que preservem os objetivos educacionais das instituições públicas; a qualidade da EaD abrangendo diversas dimensões (desempenho acadêmico, satisfação do aluno e empregabilidade); estudos de caso sobre os resultados da UAB em distintas regiões do Brasil; os desafios vivenciados pelos estudantes desta modalidade; e os desafios na avaliação e desenvolvimento de metodologias no ambiente virtual brasileiro.

Agradecimentos

O presente trabalho foi realizado com apoio da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior - Brasil (CAPES) - Código de Financiamento 001.

Referências Bibliográficas

- ARRUDA, E. P. Reflexões sobre a política nacional de formação de professores a distância e o enfraquecimento da EaD pública pela Universidade Aberta do Brasil (UAB). **Educação**, v. 43, n. 4, p. 823-842, 2018.
- ASSAI, N. D. S.; ARRIGO, V.; BROIETTI, F. C. D. Uma proposta de mapeamento em periódicos nacionais da área de ensino de ciências. **Revista de Produtos Educacionais e Pesquisas em Ensino**, v. 2, n. 1, p. 150-166, 2018.
- ASSUMPÇÃO, G.; CASTRO, A. de C.; CHRISPINO, A. Políticas Públicas em Educação Superior à Distância—Um estudo sobre a experiência do Consórcio Cederj. **Ensaio: Avaliação e Políticas Públicas em Educação**, v. 26, p. 445-470, 2018.
- BARROS, D. M. V. *et al.* Políticas públicas educacionais: projetos de formação docente pela e para a educação à distância. **Ciências Humanas e Sociais em Revista, Seropédica**, v. 32, n. 1, p. 11-24, jan./jun. 2010.
- BASTOS, J. A.; LIMA, V. F. S. A. Educação a distância no Brasil: uma análise da experiência da UFMA do Maranhão. **Revista de Políticas Públicas**, v. 23, n. 2, p. 549-565, 2019.
- BRASIL. **Lei nº 4.024**, de 20 de dezembro de 1961. Fixa as Diretrizes e Bases da Educação Nacional. Disponível em: <https://ufrb.edu.br/ead/eventos/316-esud-2018-congresso-brasileiro-de-educacao-su-perior-a-distancia> - Acesso em: 23 jan. 2024.
- BRASIL. **Lei nº 9394**, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Diário Oficial da União, Brasília, 1996.

- Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior - CAPES. **UAB completa 15 anos presente em 850 municípios**. Brasília: Redação CCS/CAPES. 2022. Disponível em: <https://www.gov.br/capes/pt-br/assuntos/noticias/uab-completa-15-anos-presente-em-850-municipios> - Acesso em 22 jan. 2024.
- FRANÇA, F. F.; COSTA, M. L. F.; SANTOS, R. O. As novas tecnologias digitais de informação e comunicação no contexto educacional das políticas públicas: possibilidades de luta e resistência. **ETD Educação Temática Digital**, v. 21, n. 3, p. 645-661, 2019.
- HERNANDES, P. R. A Universidade Aberta do Brasil e a democratização do Ensino Superior público. **Ensaio: Avaliação e Políticas Públicas em Educação**, v. 25, p. 283-307, 2017.
- LIMA, W. S. R.; VIANA, M. A. P.; MERCADO, L. P. L. 100 Anos da Educação a Distância no Brasil: A contribuição da Ufal para o desenvolvimento do processo formativo em Alagoas. *EaD em Foco*, v. 14, n. 2, p. 1-12, 2024.
- MACHADO, M. A. C.; NOBRE, L. M.; BEZERRA, A. A. C. A TV Escola e o Proinfo: trajetórias de políticas públicas de incentivo e gestão das TIC no Brasil. **Revista EDaPECI**, v. 17, n. 1, p. 9-27, 2017.
- MALTA, E.; SCHURSTER, K. Políticas públicas educacionais e o estabelecimento da Universidade Aberta do Brasil. **Educação em Perspectiva**, v. 11, p. 1-14, 2020.
- MARCHISOTTI, G. G.; OLIVEIRA, F. B.; LUKOSEVICIUS, A. P. The social representation of distance education from a Brazilian perspective. **Ensaio: Avaliação e Políticas Públicas em Educação**, v. 25, p. 743-769, 2017.
- MARCONDES, R.; SILVA, S. L. R. Jean Piaget no ensino superior? O uso das atividades operatórias piagetianas nos últimos 50 anos. **Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos**, v. 103, p. 201-220, 2022.
- MATTOS, M. C. C. M.; SILVA, M. C. R. F. Marco Regulatório da Educação à Distância no Brasil de 1961 a 2017: Uma análise histórico-crítica. **EaD em Foco**, v. 9, n. 1, p. 1-14, 2019.
- MATTOS, M. C. C. M.; SILVA, M. C. R. F. Precarização e privatização das políticas públicas na educação a distância. **Educação**, v. 45, p.1-22 2020.
- MELLO, S. L. M. *et al.* Promoting inclusion and equity in Higher Education: Is this the role of distance learning in Brazil. **Ensaio: Avaliação e Políticas Públicas em Educação**, v. 31, p. 1-23, 2022.
- MENDONÇA, J. R. C. *et al.* Políticas públicas para o Ensino Superior a Distância: um exame do papel da Universidade Aberta do Brasil. **Ensaio: avaliação e políticas públicas em Educação**, v. 28, p. 156-177, 2019.
- NASCIMENTO, J. P. R.; VIEIRA, M. G. Os desafios da institucionalização do ensino superior na modalidade a distância: a visão dos gestores de uma universidade federal. **Ensaio: avaliação e políticas públicas em educação**, v. 24, p. 308-336, 2016.
- OLIVEIRA, J. F.; LIMA, D. C. B. P. As políticas públicas estatais e o campo da educação a distância: disputas e perspectivas em torno da qualidade. **Education Policy Analysis Archives**, v. 30, n.32, p. 1-23, 2022.
- ORTH, M. A.; OTTE, J.; RIBEIRO, L. O. M. Políticas públicas de educação a distância pela universidade aberta do brasil: a experiência do Instituto Federal sul-rio-grandense. **Roteiro. UNOESC**, p. 147-169, 2014.
- PAGE, M. J. *et al.* A declaração PRISMA 2020: diretriz atualizada para relatar revisões sistemáticas. **Rev Panam Salud Publica**; v. 46, p. 1-112, 2022.
- RODRIGUES, C. M. C. *et al.* Uma proposta de instrumento para avaliação da educação a distância. **Ensaio: Avaliação e Políticas Públicas em Educação**, v. 22, n. 83, p. 321-353, 2014.

- SILVA, V. de S. Políticas públicas para a educação a distância: democratização do ensino superior? **Educação Unisinos**, v. 18, n. 02, p. 112-120, 2014.
- SILVA, L. O.; MORAES, J. L.; PAES, D. F. F. Pesquisa em Educação a Distância: Identificação dos Temas Mais Explorados e Negligenciados em Artigos Publicados de 2002 a 2021. *EaD em Foco*, v. 12, n. 2, p.1860-1860, 2022.
- SOARES, D. J.; SOARES, T. E. A.; SANTOS, W. Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb): Revisão Sistemática da Literatura. **Meta: Avaliação**, v. 12, n. 37, p.912-932, 2020.