

# A EDUCAÇÃO SUPERIOR PÚBLICA NA MODALIDADE A DISTÂNCIA NO BRASIL: DESAFIOS E POSSIBILIDADES\*

Alexandre Ramos de Azevedo<sup>I</sup>

Luiz Carlos Zalaf Caseiro<sup>II</sup>

<https://doi.org/10.24109/27635139.ceppe.v3i4.4893>

---

## RESUMO

A modalidade de ensino a distância (EaD) pode ser considerada uma alternativa para a democratização do acesso e para a redução do desequilíbrio entre as ofertas públicas e privadas de cursos de educação superior? Tal pergunta norteia este trabalho. Para respondê-la, conjugamos três análises complementares. Primeiro, mostramos a evolução da oferta da modalidade EaD e descrevemos suas principais características organizacionais. Segundo, investigamos o perfil socioeconômico dos estudantes da modalidade EaD, de modo a conhecer suas especificidades, em comparação com os estudantes da modalidade presencial. Por fim, examinamos de maneira mais aprofundada as experiências mais consolidadas de três estados: Piauí, Rio de Janeiro e São Paulo, na oferta pública de cursos de graduação EaD. Esse exame permite identificar estratégias alternativas de expansão, que podem servir de modelo para outras unidades da Federação. Concluiu-se que há uma demanda crescente pela modalidade a distância por parte de discentes com um perfil distinto dos estudantes da modalidade presencial. O segmento público, apesar de ter liderado a expansão da EaD em um primeiro momento, encontrou dificuldades em institucionalizar essa modalidade de ensino em

---

\* Agradecemos a leitura crítica, os comentários e as sugestões de Adriano Souza Senkevics.

<sup>I</sup> Pedagogo, especialista em análise de dados em políticas públicas pela Escola Nacional de Administração Pública (Enap), mestre em educação pela Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ) e pesquisador do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep), atuando na Diretoria de Estudos Educacionais (Dired).

<sup>II</sup> Sociólogo, mestre e doutorando em Sociologia pela Universidade de São Paulo (USP) e pesquisador do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep), atuando na Diretoria de Estudos Educacionais (Dired).

todo o País. Não obstante, a análise de experiências estaduais consolidadas mostra que é possível para o segmento público expandir a modalidade EaD com qualidade, sem se converter em apenas uma via mais barata, ou em substituição ao ensino presencial, no atendimento da população historicamente excluída da educação superior.

Palavras-chave: democratização do acesso; educação superior; ensino público; educação a distância; políticas educacionais.

---

## INTRODUÇÃO

---

Este artigo tem por objetivo investigar a possibilidade e a necessidade de expansão da oferta pública de cursos de graduação na modalidade de educação a distância (EaD) como estratégia de democratização à educação superior e de enfrentamento ao desequilíbrio entre as ofertas pública e privada, que vem se agravando nos últimos anos. Espera-se que essa investigação possa ser um passo importante para o desenvolvimento de futuras políticas públicas de expansão da educação superior, principalmente se não se perder de vista o compromisso com a qualidade.

A expansão da oferta pública da modalidade de EaD pode ser considerada uma alternativa para a democratização do acesso e para a redução do desequilíbrio entre as ofertas pública e privada? Essa pergunta norteará o desenvolvimento deste trabalho. Para respondê-la, avaliaremos a oferta de EaD pública no Brasil em relação a quatro critérios:

- 1) A previsão legal e o contexto social para expansão da graduação na modalidade EaD.
- 2) A existência de demanda social por cursos de EaD no nível de graduação.
- 3) A contribuição da EaD, em especial no segmento público, para a democratização do acesso ao ensino superior.
- 4) A capacidade do segmento público em ofertar cursos de graduação EaD com qualidade e de maneira sustentável.

Para realizar essa avaliação, este artigo se estrutura em quatro seções, além desta introdução e das considerações finais. Cada uma delas é dedicada a um dos pontos acima elencados.

### 1 PREVISÃO LEGAL E CONTEXTO SOCIAL DA EXPANSÃO DO ENSINO SUPERIOR NA MODALIDADE EAD

---

Embora as universidades públicas e os institutos federais possuam autonomia para a abertura de novos cursos e novas vagas na graduação, até 2017, a oferta de

cursos EaD demandava credenciamento específico pelo Ministério da Educação – MEC (Brasil, 2005; 2017). Adicionalmente, esses cursos, como os demais, precisam seguir as diretrizes estabelecidas pelos respectivos conselhos de educação, de acordo com o sistema no qual estão inseridos, bem como pela legislação educacional em geral. O segmento público de educação superior ainda possui uma peculiaridade: depende do financiamento público para implementar suas ações. Por essa razão, para responder à questão central desta pesquisa, é fundamental analisar primeiro os marcos regulatórios da oferta de EaD no segmento público.

O ensino superior no Brasil ainda está restrito a uma parcela relativamente pequena de sua população de jovens e adultos, inclusive quando se compara aos países membros da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) ou aos pares latino-americanos (Caseiro; Azevedo, 2019; Azevedo, 2019). Além disso, pesquisas recentes mostram que, apesar da expansão recente e da inclusão de um maior percentual de estudantes oriundos dos estratos mais desprivilegiados da população, o acesso à educação superior continua marcado por importantes desigualdades na origem social dos ingressantes (Senkevics, no prelo) e na distribuição regional da oferta de cursos (Brasil. Inep, 2020). O campo educacional conhece bem essa realidade. Os documentos finais das Conferências Nacionais de Educação (Conae) de 2010 e 2014 já apontavam a necessidade de que as políticas educacionais buscassem não só a ampliação de matrículas, como igualmente a “democratização do acesso” e a correção de “assimetrias e desigualdades regionais” (Brasil. MEC, 2010; Brasil. FNE, 2014).

Diante desse diagnóstico, o Plano Nacional de Educação (PNE) 2014-2024 determinou, em sua Meta 12, a ampliação de matrículas nos cursos superiores de graduação para, no mínimo, 50% do número de pessoas com idade de 18 a 24 anos, com acesso a pelo menos 33% da população dessa faixa etária. Essa meta também amplia a responsabilidade do segmento público, que deverá participar com pelo menos 40% das novas matrículas (Brasil, 2014). Inclui, ainda, em sua Estratégia 12.2, a EaD como parte da solução, citando explicitamente o Sistema Universidade Aberta do Brasil (UAB), ao lado da Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica, como atores importantes para a ampliação com interiorização da oferta de educação superior, “uniformizando a expansão no território nacional” (Brasil, 2014).

O caminho para a EaD na educação superior brasileira começou a ser aberto a partir da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB) – Lei nº 9.394/1996 – que em seu artigo 80 estabeleceu ao poder público a responsabilidade de incentivar “o desenvolvimento e a veiculação de programas de ensino a distância, em todos os níveis e modalidades de ensino, e de educação continuada” (Brasil, 1996). A concepção do ensino a distância por meio da “veiculação de programas” revela a marca das tecnologias analógicas de um tempo que, apesar de recente, é desconhecido por parte dos jovens que ingressam na educação superior. Entre a última LDB e a publicação

deste texto, transcorreram 25 anos, um intervalo temporal por vezes tomado como métrica de uma geração<sup>1</sup>.

Um ano antes da promulgação da LDB, em 1995, teve início a comercialização da internet discada no Brasil (Dementshuk; Henriques, 2019) e dificilmente alguém poderia prever, naquela época, as transformações sociais derivadas da rápida difusão das sucessivas inovações tecnológicas que permitiriam que o ensino a distância ocorresse sobre novas bases. A separação física entre professores e alunos e, por consequência, a mediação da relação didática por tecnologias de informação e comunicação é o elemento definidor da EaD (Moran Costas, 2002). Portanto, é de se esperar que uma transformação radical das tecnologias utilizadas pela população para se comunicar e se informar abrisse novas possibilidades para a educação a distância. Antes da difusão comercial da internet, a EaD era realizada pela televisão e pelo rádio; e antes deles ocorrera por correspondência (Moran Costas, 2002; Alves, 2011).

A estreita relação entre a educação a distância e as tecnologias de informação e comunicação existentes na sociedade também são evidenciadas na legislação. As tecnologias previstas para a EaD na época da LDB são explicitadas no parágrafo 4º do artigo 80, que estabelece o “tratamento diferenciado” a ser conferido à modalidade EaD, por meio do custo de transmissão reduzido em canais de rádio, da concessão de canais com finalidade educativa e da reserva de tempo mínimo em canais comerciais (Brasil, 1996). Ou seja, quando a LDB foi redigida, as tecnologias disponíveis para o ensino EaD eram, em certo sentido, as mesmas que foram previstas pelo Decreto nº 65.239, de 1969, que criara uma comissão interministerial e um grupo técnico que deveriam elaborar “um Sistema Avançado de Tecnologias Educacionais, incluindo rádio, televisão e outros meios” (Brasil, 1969).

Até os primeiros anos do século 21, a televisão e o rádio eram a principal tecnologia de comunicação disponível na sociedade brasileira. A internet, por sua vez, tecnologia mediadora da EaD atualmente, era ainda restrita a uma pequena parcela da população. Segundo os dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (Pnad), no ano de 2004, apenas 12,7% dos domicílios do País tinham acesso à internet. Em 2018, o retrato era bem distinto: 79,1% dos domicílios tinham acesso à internet. Na população entre os 18 e 29 anos, o acesso à internet ultrapassava 90% dos indivíduos (IBGE, 2004; 2018).

---

<sup>1</sup> Há ao menos duas concepções distintas de geração: uma oriunda da Biologia e outra puramente sociológica. Na formulação biológica, geração corresponde ao tempo médio entre o nascimento e a reprodução dos indivíduos de uma sociedade. Essa concepção também é utilizada na Sociologia, como, por exemplo, em estudos de mobilidade intergeracional. Na concepção sociológica, uma geração é formada por uma coorte de indivíduos que compartilham experiências, comportamentos, formas de agir e pensar. Nesta última concepção, as gerações estão mais curtas, variando entre 12 e 20 anos (Westlund; Weibull, 2013). Já na concepção biológica, as gerações estão mais longas, e hoje ultrapassam os 30 anos na maioria dos países da OCDE (OECD, 2019).

Talvez por essa razão, o Decreto nº 2.494, de 1998, primeiro marco regulatório para a oferta de educação a distância, definiu essa modalidade de ensino como: “uma forma de ensino que possibilita a autoaprendizagem, com a mediação de recursos didáticos sistematicamente organizados, apresentados em diferentes suportes de informação, utilizados isoladamente ou combinados, e veiculados pelos diversos meios de comunicação” (Brasil, 1998). Não sem razão, essa concepção de EaD foi criticada por enfatizar o autoaprendizado, a mediação técnica e por desconsiderar o papel do docente no processo educativo (Arruda; Arruda, 2015). O rádio e a televisão permitiam apenas a transmissão das aulas, mas não a interação entre estudantes e professores.

O mesmo decreto de 1998 (arts. 2º e 11º) determinava que cabia ao MEC realizar um credenciamento específico das instituições para a oferta de educação superior na modalidade EaD. Até o final de 2001, o MEC havia credenciado apenas dez instituições de educação superior (IES), todas públicas, para ofertar essa modalidade de ensino (Lima, 2014). Em 2002, foram credenciadas as primeiras IES privadas; em 2004, o segmento privado já respondia por 59% das instituições credenciadas; e, em 2005, por 52,4% das matrículas (Segenreich, 2006).

Ao longo da vigência desse primeiro marco regulatório, não se deve esquecer o destaque à EaD feito no PNE 2001-2010, que dedicou um capítulo ao tema da educação a distância e tecnologias educacionais; além de ter proposto, no capítulo relativo à educação superior – entre seus objetivos e metas –, o estabelecimento de “um amplo sistema interativo de educação a distância [...], inclusive, para ampliar as possibilidades de atendimento nos cursos presenciais, regulares ou de educação continuada” (Brasil, 2001). A proposta contida no PNE 2001-2010 indica que desde os primeiros momentos de expansão da EaD no País, essa modalidade já era vislumbrada como alternativa viável e necessária para se alcançar maiores níveis de democratização do acesso à educação superior. Nesse primeiro PNE, assim como no seguinte, também já era expressa a preocupação com o desequilíbrio da oferta de ensino pelo segmento público e pelo segmento privado, bem como a garantia de expansão de 40% das vagas para o segmento público era prevista como fator de garantia da qualidade do sistema (Brasil, 2001).

Em 2002, o MEC criara uma comissão assessora com a finalidade de propor uma nova regulamentação da oferta, da avaliação e da supervisão da EaD (Brasil. MEC, 2002). Um novo marco regulatório dessa modalidade de ensino, que incorporou diversas sugestões daquela comissão assessora, seria apresentado à sociedade somente em dezembro de 2005, por meio do Decreto nº 5.622, com um nível de detalhamento maior que o anterior<sup>2</sup>, e que, segundo alguns autores, “abriu muitas brechas para ofertas de cursos superiores de qualidade duvidosa” (Arruda; Arruda, 2015, p. 324).

<sup>2</sup> Alguns aspectos desse detalhamento foram incluídos por meio do Decreto nº 6.306, de 12 de dezembro de 2007.

O conceito de EaD estabelecido pelo novo decreto não deixa de mencionar os recursos didáticos e os meios tecnológicos típicos da modalidade, mas passa a incluir uma menção explícita à participação de estudantes e professores:

Art. 1º Para os fins deste Decreto, caracteriza-se a educação a distância como modalidade educacional na qual a mediação didático-pedagógica nos processos de ensino e aprendizagem ocorre com a utilização de meios e tecnologias de informação e comunicação, com estudantes e professores desenvolvendo atividades educativas em lugares ou tempos diversos (Brasil, 2005).

O decreto de 2005 manteve a necessidade de duplo credenciamento para oferta de EaD<sup>3</sup> e foi mais específico sobre atividades que necessariamente precisariam ser realizadas presencialmente, não se restringindo apenas aos exames para “fins de promoção, certificação ou diplomação” (Brasil, 1998) – a única exigência do decreto anterior. Dessa vez, no parágrafo 1º do artigo 1º, foi estabelecida a obrigatoriedade de quatro tipos de atividades presenciais:

A educação a distância organiza-se segundo metodologia, gestão e avaliação peculiares, para as quais deverá estar prevista a obrigatoriedade de momentos presenciais para: I – avaliações de estudantes; II – estágios obrigatórios, quando previstos na legislação pertinente; III – defesa de trabalhos de conclusão de curso, quando previstos na legislação pertinente; e IV – atividades relacionadas a laboratórios de ensino, quando for o caso (Brasil, 2005).

O novo marco regulatório da EaD também sujeitou os cursos a distância aos mesmos critérios de avaliação de qualidade dos cursos presenciais, estabelecidos pelo recém instituído Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (Sinaes), incluindo a avaliação *in loco* dos polos de apoio presenciais e a obrigatoriedade de realização do Exame Nacional de Desempenho dos Estudantes (Enade) para os concluintes. Essa igualdade de tratamento para cursos presenciais e a distância foi vista como uma garantia importante de que as preocupações com a qualidade deveriam ser idênticas e não restritas a uma ou a outra modalidade.

Essa segunda regulamentação do artigo 80 da LDB foi acompanhada pelo estabelecimento de um importante programa de expansão pública da modalidade EaD, que visava atender também aos mencionados objetivos e metas do PNE 2001-2010. Através do Decreto nº 5.800/2006 foi instituído o Sistema UAB, “com a finalidade de expandir e interiorizar a oferta de cursos e programas de educação superior no País” (Brasil, 2006).

<sup>3</sup> Para Segenreich (2006, p. 170): “Os defensores do abandono do duplo credenciamento se baseiam na defesa da autonomia universitária, argumentando que não pode ser feita uma diferença tão grande de tratamento somente para uma modalidade de ensino. Os que defendem o duplo credenciamento argumentam que a oferta de cursos à distância implica em um alto investimento em equipamentos, que não se justifica para aquelas IES que queiram permanecer no modelo de ensino presencial”.

A UAB nasce com os seguintes objetivos, descritos no parágrafo único do citado artigo:

I – oferecer, prioritariamente, cursos de licenciatura e de formação inicial e continuada de professores da educação básica; II – oferecer cursos superiores para capacitação de dirigentes, gestores e trabalhadores em educação básica dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios; III – oferecer cursos superiores nas diferentes áreas do conhecimento; IV – ampliar o acesso à educação superior pública; V – reduzir as desigualdades de oferta de ensino superior entre as diferentes regiões do País; VI – estabelecer amplo sistema nacional de educação superior a distância; e VII – fomentar o desenvolvimento institucional para a modalidade de educação a distância, bem como a pesquisa em metodologias inovadoras de ensino superior apoiadas em tecnologias de informação e comunicação (Brasil, 2006).

Um novo marco regulatório para a modalidade EaD foi estabelecido apenas 12 anos depois, por meio do Decreto nº 9.057, de 25 de maio de 2017, e da Portaria Normativa MEC nº 11, de 21 de julho de 2017. A nova regulamentação apresentou mudanças significativas em relação aos dois marcos regulatórios anteriores, flexibilizando a expansão da oferta da EaD. Em primeiro lugar, dispensou a necessidade de duplo credenciamento, possibilitando a criação de instituições de educação superior voltadas exclusivamente ao ensino a distância. Em segundo lugar, conferiu autonomia para as instituições já credenciadas na modalidade EaD criarem novos polos de apoio, facilitando a rápida desconcentração geográfica dos cursos existentes. Essas mudanças foram celebradas por representantes de associações de IES privadas como sendo “um grande avanço” e uma “desburocratização” (Mello, 2017).

O decreto de 2017 também facilita a expansão da oferta da EaD no segmento público. Primeiro, por meio do credenciamento automático, por um período de cinco anos, para todas as IES públicas que ainda não ofertam cursos de EaD<sup>4</sup>. Segundo, pela extensão para a modalidade EaD, da mesma autonomia que já era concedida em relação à criação de cursos e vagas na modalidade presencial<sup>5</sup>. É importante lembrar que as instituições estaduais e municipais obedecem às normas de avaliação e regulação dos respectivos sistemas de ensino. Nesse sentido, foi possível ao sistema de ensino superior do estado de São Paulo criar a primeira “universidade virtual” – exclusiva para a modalidade EaD – em 2012, antes, portanto, que essa possibilidade estivesse aberta ao sistema federal de ensino, ao qual pertencem as IES privadas.

Apesar de recente, a Universidade Virtual do Estado de São Paulo (Univesp) já responde pela maior parte das matrículas da EaD pública no estado. O novo marco regulatório também parece já ter produzido alguns efeitos para a EaD no segmento privado, que intensificou a expansão dessa modalidade de ensino nos últimos anos.

<sup>4</sup> A vigência desse prazo se inicia após o início da oferta do primeiro curso EaD (art. 11º).

<sup>5</sup> Art. 14º (Brasil, 2017).

Nas próximas seções, serão analisadas essas tendências recentes da oferta de EaD, a importância da UAB para a oferta do segmento público, assim como modelos alternativos da EaD pública.

## 2 A OFERTA E A DEMANDA POR CURSOS DE GRADUAÇÃO EAD NO BRASIL

Entre 2000 e 2019, o número de matrículas em cursos de graduação mais do que triplicou, de 2,7 para 8,6 milhões. Nesse período, a participação do segmento público, a despeito das metas dos dois PNEs, caiu de um terço (33%) para cerca de um quarto do total (24,2%). O segmento privado respondeu por 79,8% do crescimento total do sistema e a modalidade EaD por cerca de metade do crescimento do segmento privado (48,6%). Entretanto, as taxas de crescimento totais escondem importantes tendências divergentes ao longo do tempo, em especial quando consideramos as modalidades de ensino (Figura 1).

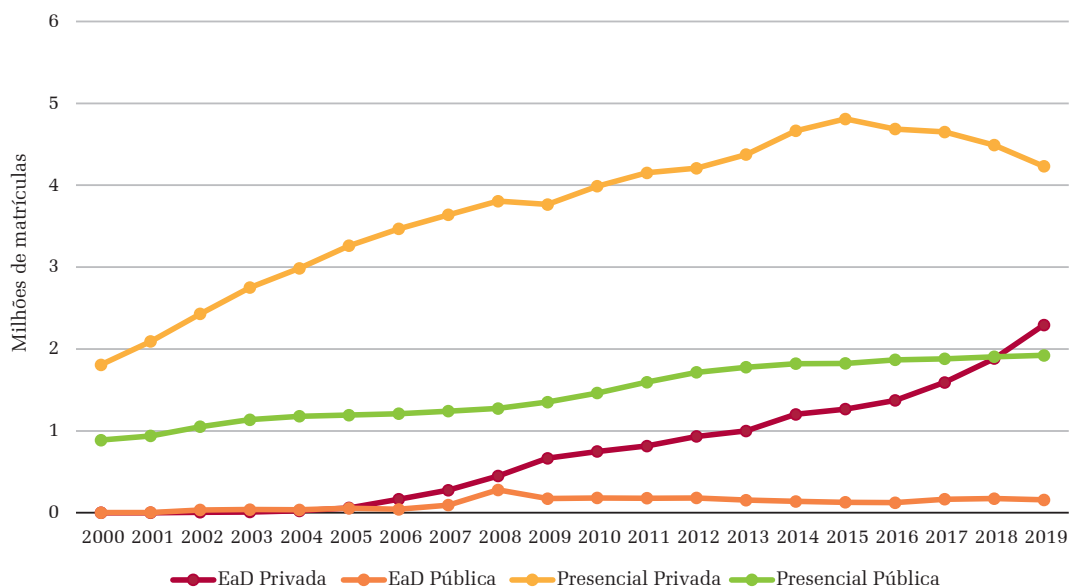


FIGURA 1

### MATRÍCULAS EM CURSOS SUPERIORES DE GRADUAÇÃO, POR MODALIDADE DE ENSINO E SEGMENTO – BRASIL – 2000-2019

Fonte: Elaborada pelos autores, com base em dados do Censo da Educação Superior/Inep (2000-2019).

No período entre 2006 e 2019, o segmento público manteve uma participação no total de matrículas razoavelmente constante, em torno de 25%. Essa aparente proporcionalidade da expansão desaparece quando consideramos as diferentes



modalidades de ensino. Entre 2006 e 2008, o segmento público EaD cresceu em paralelo com o segmento privado, mas atingiu seu ápice em 2008, com 279 mil matrículas, posteriormente retraindo para 172 mil matrículas em 2009. No decênio seguinte, as matrículas públicas na modalidade EaD oscilaram entre 122 mil e 183 mil por ano, jamais voltando a ultrapassar a marca de 200 mil, que fora superada em 2008, demonstrando a dificuldade das IES públicas de realizarem progressos na ampliação de matrículas nessa modalidade.

A expansão da EaD pública entre 2006 e 2008 coincidiu com o período de implementação da UAB, a partir de 2006. Note-se, nesse sentido, que a oferta pública mais do que duplicou de 2006 para 2007, com crescimento de 124,0%; e quase triplicou de 2007 para 2008, com crescimento de 196,1%. Na modalidade presencial, as IES públicas cresceram de maneira um pouco mais intensa no período entre 2008 e 2012, durante a implementação do Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (Reuni), com a elevação da matrícula a taxas superiores a 6% ao ano. No restante, nota-se uma tendência de crescimento lento e progressivo das matrículas públicas presenciais.

No segmento privado, por sua vez, as matrículas presenciais cresceram de modo mais ou menos constante e intenso entre 2006 e 2015, com taxas médias de crescimento de quase 4% ao ano, e um crescimento absoluto de mais de 2 milhões de matrículas em um decênio. Nesse período, o crescimento das modalidades presenciais e EaD ocorreram quase sempre em paralelo – com exceção de 2009<sup>6</sup>. A partir de 2016, entretanto, a realidade do segmento privado foi outra, com tendência constante, por quatro anos seguidos, de redução das matrículas presenciais e intensificação do crescimento das matrículas EaD.

Além da tendência de substituição das matrículas presenciais pelas matrículas EaD no segmento privado, nota-se que, em 2019, as matrículas privadas na modalidade EaD ultrapassaram, pela primeira vez, o total de matrículas públicas na graduação (2,29 milhões *versus* 2,08 milhões). Em número de concluintes, a EaD privada também ultrapassou o segmento público como um todo (303,9 mil *versus* 251,4 mil), pela primeira vez na série histórica. Ou seja, em 2019, os cursos de EaD no segmento privado concederam 52,5 mil diplomas de graduação a mais do que todos os cursos do Brasil somados. Em número de ingressantes, a modalidade EaD ultrapassou pela primeira vez a presencial no segmento privado (1,56 milhão *versus* 1,51 milhão). Se essas tendências observadas após 2015 persistirem por mais alguns anos, em breve a EaD do segmento privado irá formar a maioria dos novos trabalhadores com nível superior no País<sup>7</sup>.

<sup>6</sup> Ano no qual houve processo semelhante de retração da atividade econômica do País, diminuição das matrículas privadas presenciais e aceleração do crescimento das matrículas EaD.

<sup>7</sup> Os dados de 2019 do Censo da Educação Superior, fonte das informações deste parágrafo, foram publicados quando este artigo já se encontrava em fase de finalização. Desse modo, incluímos o ano de 2019 apenas nas análises das tendências mais gerais do sistema. Nas análises subsequentes, nos restringiremos ao período entre 2010 e 2018. A inclusão de 2019 não alteraria muito as análises do segmento público, foco deste artigo, tendo em vista que a maior parte da variação no biênio ocorreu no segmento privado.

Esse processo não tem passado distante das críticas. Muito antes de atingir o patamar atual de oferta, o veloz crescimento da EaD privada já atraía preocupações no campo acadêmico. Para Segenreich, “a EAD na rede privada expandiu-se rapidamente, o que provocou inúmeras críticas, no sentido de que esse aprofundamento do processo de privatização [...] seria prejudicial à educação” (Segenreich, 2009, p. 206).

Um outro aspecto dessa realidade que chama a atenção é que se forem considerados apenas os cursos de licenciatura ou formação de professores, os de modalidade EaD corresponderam, em 2018, a 50,2% de todas as matrículas desse grau acadêmico, responsabilizando-se por 69,2% da oferta privada e 18,6% da pública. Portanto, as críticas encontradas na literatura do campo científico-educacional são dirigidas principalmente a esse grau acadêmico, que foi justamente o foco da primeira onda de expansão da modalidade nos segmentos público e privado (Giolo, 2008; 2010; Brasil. MEC, 2010<sup>8</sup>). Nesse “polêmico campo de saberes e práticas”, que é o da formação de professores na modalidade EaD, há uma “polarização exacerbada nos debates” (Sommer, 2010, p. 11-12). Ainda sobre os cursos de licenciatura, Dourado (2008) afirma a necessidade de romper a dicotomia entre ensino presencial e a distância por meio de:

projeto pedagógico que garanta uma sólida formação teórico-prática, professores com formação *stricto sensu*, condições adequadas de oferta, de laboratórios e bibliotecas, material didático-pedagógico em cursos presenciais e a distância, ressaltando que estes últimos devem garantir, ainda e não somente, estrutura adequada de acompanhamento, por meio de encontros presenciais regulares, além de outros meios envolvendo as tecnologias de informação e comunicação (Dourado, 2008, p. 910).

É ainda preciso considerar que o impulso inicial da expansão, concentrada na oferta de cursos de licenciatura, foi decorrente de uma demanda por formação de profissionais que já estavam exercendo funções docentes nas redes de ensino públicas e privadas. Esses profissionais, muitos deles com apenas o curso normal – formação de professores em nível médio – se viram obrigados a buscar cursos superiores de licenciatura em Pedagogia e/ou em normal superior, tendo em vista a aprovação da LDB (art. 87, § 41). Desde 2010, entretanto, a oferta da EaD, principalmente no segmento privado, não está concentrada nas licenciaturas, distribuindo-se de maneira mais igualitária entre outros graus acadêmicos: bacharelado e tecnológico. Já no segmento público, permanece uma maior concentração nas licenciaturas (Tabela 1).

Por outro lado, algumas vozes procuram alertar que o cerne da “contradição expansão *versus* qualidade da educação superior brasileira não se restringe apenas à modalidade em que se dá a oferta dos cursos” (Alonso, 2010, p. 1325). O fulcro

<sup>8</sup> No documento final da Conferência Nacional de Educação (Conae) de 2010 foi defendido que: “A formação e a valorização dos/das profissionais do magistério devem contemplar aspectos estruturais, particularmente, e superar as soluções emergenciais, tais como: cursos de graduação (formação inicial) a distância” (Brasil. MEC, 2010).

do problema da qualidade estaria no modelo de expansão desse nível de ensino no País, “crescentemente marcado pelo predomínio dos interesses privado/mercantis que desafiam a regulação estatal de caráter público e comprometem a formação universitária” (Sguissardi, 2008, p. 991). Desse modo, a EaD não poderia ser investigada como elemento autônomo em oposição a outros, mas como parte do processo ou contexto mais amplo onde está inserida, junto a outros elementos.

**TABELA 1**  
**PARTICIPAÇÃO DOS GRAUS ACADÊMICOS NAS MATRÍCULAS DA EAD,**  
**POR SEGMENTO – BRASIL – 2010-2019**

| Ano  | Privada     |              |           | Pública     |              |           |
|------|-------------|--------------|-----------|-------------|--------------|-----------|
|      | Bacharelado | Licenciatura | Tecnólogo | Bacharelado | Licenciatura | Tecnólogo |
| 2010 | 28,3%       | 43,2%        | 28,5%     | 30,9%       | 56,7%        | 12,4%     |
| 2011 | 30,1%       | 39,8%        | 30,0%     | 30,2%       | 58,9%        | 10,9%     |
| 2012 | 32,8%       | 36,6%        | 30,6%     | 29,5%       | 59,9%        | 10,6%     |
| 2013 | 31,9%       | 35,4%        | 32,8%     | 27,8%       | 63,3%        | 9,0%      |
| 2014 | 31,9%       | 36,6%        | 31,4%     | 23,3%       | 71,9%        | 4,8%      |
| 2015 | 32,2%       | 37,7%        | 30,1%     | 22,4%       | 68,5%        | 9,1%      |
| 2016 | 31,9%       | 40,7%        | 27,3%     | 22,5%       | 66,8%        | 10,8%     |
| 2017 | 32,1%       | 39,8%        | 28,1%     | 23,0%       | 66,5%        | 10,4%     |
| 2018 | 33,3%       | 37,3%        | 29,3%     | 24,7%       | 65,8%        | 9,5%      |
| 2019 | 35,1%       | 34,6%        | 30,3%     | 22,0%       | 67,1%        | 10,9%     |

Fonte: Elaborada pelos autores, com base no Censo da Educação Superior/Inep (2010-2019).

Diante do desafio maior, que é o de garantir o acesso à educação superior de qualidade às populações que historicamente vêm sendo excluídas desse nível de ensino, a solução certamente não deveria passar pelo abandono da EaD como possibilidade ou alternativa relevante. Será necessário, contudo, uma modificação no direcionamento pelo qual essa modalidade tem sido “tratada pelas políticas públicas brasileiras, com ações direcionadas para o barateamento e a massificação da educação superior no Brasil” (Arruda; Arruda, 2015, p. 335).

A modalidade EaD, apesar das críticas, tem ocupado um lugar cada vez mais destacado na educação superior brasileira, pela via da expansão privada, se constituindo um dos motores de sua rápida expansão, e agravando o desequilíbrio entre as ofertas pública e privada (Senkevics, no prelo). Esse desequilíbrio, contudo, é anterior ao próprio surgimento da EaD como opção legalmente instituída, remontando ao ciclo de expansão que adveio da reforma da educação superior iniciada em 1968 (Martins, 2009). Além disso, pode-se argumentar que o segmento público, após um primeiro momento de maior interesse pela modalidade EaD, entre 1998 e 2008, parece tê-la negligenciado ou colocado em segundo plano, contribuindo, talvez, para os contornos da situação que hoje vem sendo criticada.

A expansão consistente e continuada da modalidade EaD no segmento privado ao longo dos anos evidencia a existência de uma demanda social pelo ensino a distância. Afinal, o segmento privado possui, na média, baixa relação candidato/vaga e elevada taxa de ociosidade de vagas iniciais e remanescentes (Caseiro; Azevedo, 2019). Isso implica que a alocação das matrículas, nesse segmento, ao menos enquanto houver capacidade ociosa, decorre em grande parte de fatores relacionados à demanda dos estudantes. Diagnóstico semelhante é apresentado por Carnoy *et al.* (2016) a respeito da expansão do ensino superior nos países em desenvolvimento, inclusive no Brasil, nas últimas duas décadas. Segundo os autores, o crescimento da educação superior teria sido impulsionado especialmente pela demanda social de novos contingentes populacionais que passaram a concluir a educação básica (Carnoy *et al.*, 2016).

### 3 A CONTRIBUIÇÃO DA EAD PARA A DEMOCRATIZAÇÃO DO ACESSO AO ENSINO SUPERIOR

---

Para investigar a contribuição do ensino a distância para a democratização do acesso aos cursos de graduação, analisamos o perfil socioeconômico, etário e regional da demanda por educação superior na modalidade EaD. As informações socioeconômicas foram extraídas da Pnad Contínua e indicam a modalidade de ensino dos cursos de graduação frequentados pela população a partir de 2016. Em virtude da pequena série histórica e da estabilidade dessas informações para o período disponível (2016-2019), a análise apresentada se restringe ao ano de 2019. Antes de aprofundar a descrição dos padrões de acesso ao ensino de graduação EaD, é importante estabelecer alguns conceitos norteadores do debate e, conseqüentemente, da análise da democratização do acesso ao ensino superior. Por democratização do acesso, seguimos a definição explicitada por Senkevics (no prelo): democratizar o acesso ao ensino superior equivale a torná-lo acessível a novos estratos sociais da população.

Historicamente, em diversos países, a expansão do acesso à educação superior foi acompanhada pela progressiva diferenciação dos sistemas de ensino, em termos da oferta de cursos, organizações institucionais, modalidades de ensino e graus acadêmicos. Essa diferenciação dos sistemas de educação superior possui múltiplas causas, mas geralmente os estudantes de origem social mais desfavorecida, os novos ingressantes no sistema, beneficiários da democratização, ocupam proporcionalmente mais as instituições e cursos de menor prestígio<sup>9</sup> (Shavit; Arum; Gamoran, 2007). Esse processo é conhecido como “estratificação horizontal”, por ocorrer dentro de um

---

<sup>9</sup> Há diversas formas de medir o prestígio acadêmico dos cursos e instituições. As duas mais comuns são: i) pela seletividade/atratividade nos ingressantes mais preparados academicamente (Black; Smith, 2006; Gerbert; Cheung, 2008; Dale; Krueger, 2014); ou ii) pelos retornos salariais ou ocupacionais dos egressos (Carvalhoes; Ribeiro, 2019; Caseiro; Maciente, 2019).

mesmo nível de ensino, por oposição à “estratificação vertical”, que ocorreria entre os níveis de ensino e que comumente é medida pelos anos de estudo (Charles; Bradley, 2002; Gerber; Cheung, 2008).

Três aspectos dessa discussão nos interessam. O primeiro é que a estratificação horizontal é provocada pela “livre competição” pelas posições de maior prestígio entre indivíduos com recursos sociais desiguais. No entanto, políticas públicas podem reduzir a estratificação horizontal. Esse ponto já foi enfatizado por um dos primeiros formuladores dessa tese (Lucas, 2001). No caso brasileiro, o trabalho de Mello e Senkevics (2020) mostra como a política de cotas alterou o perfil dos ingressantes em cursos de elevado prestígio (como Medicina, Direito e Engenharia) em instituições federais de ensino.

O segundo aspecto é que a estratificação horizontal não contradiz, geralmente, a democratização do acesso, principalmente se a expansão da oferta dos cursos de menor prestígio ocorre concomitantemente à expansão da oferta dos cursos de maior prestígio. Pelo contrário, a experiência histórica mostra que esses dois processos costumam ser concomitantes. Trata-se de uma questão contrafactual: onde estariam os estudantes dos cursos de menor prestígio social caso esses cursos não existissem? Estariam nos cursos de maior prestígio? Ou não estariam em curso algum? Isso seria bom ou ruim para a vida deles?

As respostas a essas perguntas não podem ser dadas de maneira definitiva para todos os estudantes, mas é possível observar alguns padrões populacionais. Um dos trabalhos pioneiros sobre a evolução da estratificação horizontal na educação superior comparou a evolução da alocação de diferentes classes sociais em diferentes segmentos de educação superior em 15 países. Uma de suas conclusões é que a expansão dos sistemas de ensino levou a uma maior inclusão social do que a ampliação das desigualdades (Shavit; Arum; Gamoran, 2007).

O terceiro aspecto é que, pela ausência de dados mais detalhados, por vezes é assumido que o conjunto de cursos nas IES públicas é mais prestigiado que o conjunto dos cursos nas IES privadas, ou que o conjunto de cursos de bacharelado e licenciatura é mais prestigiado que o conjunto de cursos tecnológicos (Faleiros; Prates, 2015; Mont’alvão, 2016). Embora tais relações sejam observadas nas médias, dependendo da medida de prestígio utilizada, elas podem desaparecer quando dados mais detalhados são submetidos à análise. Nesse sentido, Caseiro e Maciente (2019) identificaram, para os egressos dos cursos de graduação que fizeram o Enade 2011, que o efeito da rede e da modalidade de ensino sobre os salários dos egressos eram pouco significativos quando comparados aos efeitos da área do curso e das origens sociais. Além disso, os egressos de alguns cursos tecnológicos ganhavam em média mais do que os egressos de alguns bacharelados.

Em suma, as evidências disponíveis não permitem afirmar *a priori* que o conjunto dos cursos EaD leva a um aumento nas desigualdades sociais e educacionais. Embora a EaD possa ser, na média, menos prestigiada socialmente do que o ensino

presencial, isso não significa que ela não seja uma fonte de democratização do acesso a escolarização. Geralmente, para o indivíduo, alguma forma de escolarização é melhor do que nenhuma. De todo modo, uma análise aprofundada dos efeitos da EaD está além do escopo deste artigo. É pertinente, portanto, analisar o perfil da demanda da educação a distância para verificar em que medida os cursos EaD podem contribuir para ampliar a democratização do acesso.

A Tabela 2 apresenta a distribuição dos estudantes por segmento e modalidade de ensino de acordo com o quintil de rendimentos domiciliar *per capita*. À primeira vista, a distribuição desses estudantes por estratos de rendimento não parece diferir muito de uma modalidade para outra. Em ambas as redes e modalidades de ensino a participação dos grupos sociais de menor renda é inferior aos demais. No entanto, há algumas diferenças sutis, porém importantes, entre os estratos de renda.

**TABELA 2**  
**PARTICIPAÇÃO DOS GRUPOS DE RENDIMENTO DOMICILIAR *PER CAPITA***  
**NO TOTAL DE ESTUDANTES QUE FREQUENTAM CURSOS DE GRADUAÇÃO,**  
**POR SEGMENTO E MODALIDADE DE ENSINO – BRASIL – 2019**

| Renda familiar <i>per capita</i> | Modalidade | Segmento |         |
|----------------------------------|------------|----------|---------|
|                                  |            | Privado  | Público |
| 1º quintil (menor renda)         | Presencial | 5,2%     | 10,9%   |
|                                  | EaD        | 6,5%     | 9,4%    |
| 2º quintil                       | Presencial | 11,0%    | 15,8%   |
|                                  | EaD        | 13,6%    | 16,7%   |
| 3º quintil                       | Presencial | 17,9%    | 20,1%   |
|                                  | EaD        | 19,8%    | 25,8%   |
| 4º quintil                       | Presencial | 29,7%    | 23,6%   |
|                                  | EaD        | 30,3%    | 23,5%   |
| 5º quintil (maior renda)         | Presencial | 36,1%    | 29,5%   |
|                                  | EaD        | 29,8%    | 24,5%   |

Fonte: Elaborada pelos autores, com base em dados da Pnad Contínua/IBGE.

Em primeiro lugar, nota-se que o grupo das pessoas com menor rendimentos responde por 10,9% dos estudantes do ensino presencial público, mais do que o dobro da participação desse grupo no ensino presencial privado (5,2%). Em posições intermediárias, encontra-se a participação desse grupo na modalidade EaD, sendo que no segmento público é também superior à participação do quintil de menor renda (9,4%) em relação ao segmento privado (6,5%). Esse ordenamento poderia parecer contraintuitivo, caso fosse considerada uma concepção simplificada da estratificação horizontal dos cursos de graduação. Entretanto, o que ocorre nesse caso é provavelmente algo bem intuitivo. Cabe afirmar que o quintil populacional de menor renda é composto por indivíduos com renda domiciliar *per capita* de até

R\$ 300 mensais. São, portanto, estudantes com recursos econômicos extremamente escassos e que conseguem obter maior participação relativa em cursos de menores custos. Esse padrão, de maior participação relativa da população de mais baixa renda no ensino presencial público, não nos deixa esquecer da existência de alguns custos para o estudante da modalidade EaD<sup>10</sup>.

Na modalidade presencial, em ambos os segmentos, a participação dos estudantes cresce à medida que sobe seu nível de renda, do 1º ao 5º quintil. Na EaD, esse padrão se altera, tanto no segmento privado quanto no público, com diferenças. No segmento privado, o padrão anterior, de crescimento de participação a cada elevação no nível de renda, não se repete na passagem do 4º para o 5º quintil. No segmento público, a presença de estudantes no 3º quintil de renda *per capita* familiar é superior tanto ao 4º quanto ao 5º quintil. Além disso, no segmento privado, a presença de estudantes do quintil de renda mais elevada (5º quintil) foi maior no ensino presencial do que na EaD. Há um padrão geral, mesmo que não tão proeminente, de maior presença dos estudantes de menor renda familiar *per capita* na modalidade EaD. Contudo, é bastante contrastante a comparação entre a presença dos estudantes do quintil mais elevado de renda, onde claramente se repete a tendência observada no segmento privado: os estudantes de maior renda (5º quintil) estão mais presentes no ensino presencial do que na modalidade a distância.

Esses resultados possibilitam interpretações a respeito da contribuição que cada segmento e modalidade de ensino oferece para a democratização do acesso à educação superior no País. Pode-se constatar, por exemplo, que o segmento público inclui mais estudantes dos quintis de renda familiar *per capita* mais baixa (1º e 2º) do que o segmento privado, tanto na modalidade presencial quanto em EaD. Além disso, no segmento público também há uma participação menor nos quintis de renda mais alta (4º e 5º) do que no segmento privado, em ambas as modalidades. Embora exista uma distribuição desigual de oportunidades de acesso ao ensino superior, em ambos os segmentos, essa desigualdade ocorre em menor grau no segmento público.

Na Tabela 3 são considerados os perfis de cor/raça dos estudantes de cursos de graduação, sendo possível constatar diferenças ainda mais nítidas na participação de estudantes negros (pretos e pardos) entre as duas modalidades de ensino. O percentual de estudantes negros é maior na modalidade EaD do que na presencial tanto no segmento privado quanto no público. Quando se consideram apenas os estudantes pretos, a participação é ainda maior na modalidade EaD, chegando ao dobro da modalidade presencial no segmento público. No segmento público, os pretos respondem por 20% dos estudantes da modalidade EaD e por 9,7% da modalidade presencial.

<sup>10</sup> Como, por exemplo, equipamentos e planos de acesso à internet. Não obstante, esses custos são provavelmente inferiores aos custos das mensalidades nas IES privadas. E, por essa razão, o quinto de menor renda tem menor participação na modalidade presencial do segmento privado.

**TABELA 3**  
**PARTICIPAÇÃO DOS GRUPOS ÉTNICOS-RACIAIS NO TOTAL DE ESTUDANTES**  
**QUE FREQUENTAM CURSOS DE GRADUAÇÃO, POR SEGMENTO E MODALIDADE DE ENSINO**  
**– BRASIL – 2019**

| Cor/raça | Modalidade | Segmento |         |
|----------|------------|----------|---------|
|          |            | Privado  | Público |
| Branca   | Presencial | 53,1%    | 49,3%   |
|          | EaD        | 48,7%    | 40,4%   |
| Parda    | Presencial | 38,4%    | 39,6%   |
|          | EaD        | 40,0%    | 38,9%   |
| Preta    | Presencial | 7,8%     | 9,7%    |
|          | EaD        | 10,3%    | 20,0%   |
| Amarela  | Presencial | 0,6%     | 1,1%    |
|          | EaD        | 0,5%     | 0,4%    |
| Indígena | Presencial | 0,2%     | 0,4%    |
|          | EaD        | 0,4%     | 0,2%    |

Fonte: Elaborada pelos autores, com base em dados da Pnad Contínua/IBGE (2019).

Há também diferenças importantes no perfil de ocupação dos estudantes das diferentes modalidades de ensino superior (Tabela 4). Entre os mais jovens (até 24 anos), 53,9% dos que estudam na modalidade presencial são desocupados ou não fazem parte da força de trabalho, enquanto os que têm alguma ocupação profissional representam 46,1%. Nessa faixa etária, o percentual de ocupação cresce para 70,3% quando consideramos os estudantes de EaD. Entre os estudantes com 25 anos ou mais, aqueles que cursavam a educação superior ao mesmo tempo que exerciam alguma atividade remunerada também eram mais numerosos na modalidade EaD (84,7%) em relação à modalidade presencial (71,2%).

A Tabela 5 revela mais informações sobre a especificidade do público da EaD, apresentando as distribuições de matrículas por faixas de idade e modalidade de ensino. Nota-se que o ensino presencial atende um público predominantemente mais jovem, principalmente na faixa etária até 24 anos de idade (88,8%), sendo majoritário também entre os estudantes de 25 a 34 anos (68,9%). Nas faixas etárias mais elevadas, há uma divisão mais equânime dos estudantes entre as modalidades EaD e presencial, sendo que na faixa dos 45 aos 54 anos a maioria dos estudantes está matriculada na EaD. Em todas as faixas etárias, nota-se um maior crescimento da modalidade EaD no período analisado.



**TABELA 4**

**DISTRIBUIÇÃO DOS ESTUDANTES QUE FREQUENTAM CURSOS DE GRADUAÇÃO,  
POR CONDIÇÃO NO TRABALHO, MODALIDADE DE ENSINO E FAIXA ETÁRIA – BRASIL – 2019**

| Ocupação                           | Até 24 anos |       | 25 anos em diante |       |
|------------------------------------|-------------|-------|-------------------|-------|
|                                    | Presencial  | EaD   | Presencial        | EaD   |
| Não faz parte da força de trabalho | 40,4%       | 18,7% | 19,3%             | 8,7%  |
| Desocupado                         | 13,5%       | 11,0% | 9,5%              | 6,6%  |
| Ocupado                            | 46,1%       | 70,3% | 71,2%             | 84,7% |

Fonte: Elaborada pelos autores, com base em dados da Pnad Contínua/IBGE (2019).

**TABELA 5**

**MATRÍCULAS EM CURSOS DE GRADUAÇÃO, POR FAIXAS DE IDADE E MODALIDADE  
DE ENSINO – BRASIL – 2010/2018**

| Faixas de Idade            | Modalidade de Ensino | 2010             | 2012             | 2014             | 2016             | 2018             | "Variação (2010/2018)*" |
|----------------------------|----------------------|------------------|------------------|------------------|------------------|------------------|-------------------------|
| 24 anos ou menos           | Presencial           | 3.088.296        | 3.373.903        | 3.707.040        | 3.828.386        | 3.860.845        | 25,0%                   |
|                            | %                    | 94,8%            | 94,1%            | 93,2%            | 92,2%            | 88,8%            | -5,9 p.p.               |
|                            | EaD                  | 171.063          | 212.795          | 269.492          | 326.111          | 486.078          | 184,2%                  |
|                            | %                    | 5,2%             | 5,9%             | 6,8%             | 7,8%             | 11,2%            | 5,9 p.p.                |
| 25 a 34 anos               | Presencial           | 1.708.039        | 1.839.066        | 1.987.514        | 1.933.375        | 1.783.058        | 4,4%                    |
|                            | %                    | 82,0%            | 79,8%            | 78,0%            | 76,1%            | 68,9%            | -13,1 p.p.              |
|                            | EaD                  | 375.499          | 464.529          | 560.781          | 608.338          | 806.326          | 114,7%                  |
|                            | %                    | 18,0%            | 20,2%            | 22,0%            | 23,9%            | 31,1%            | 13,1 p.p.               |
| 35 a 44 anos               | Presencial           | 464.862          | 510.000          | 573.520          | 577.381          | 546.895          | 17,6%                   |
|                            | %                    | 64,5%            | 63,4%            | 61,9%            | 59,5%            | 50,2%            | -14,3 p.p.              |
|                            | EaD                  | 255.737          | 294.777          | 352.990          | 393.603          | 541.733          | 111,8%                  |
|                            | %                    | 35,5%            | 36,6%            | 38,1%            | 40,5%            | 49,8%            | 14,3 p.p.               |
| 45 a 54 anos               | Presencial           | 154.606          | 163.654          | 176.555          | 171.605          | 159.585          | 3,2%                    |
|                            | %                    | 58,7%            | 57,9%            | 57,3%            | 55,7%            | 46,9%            | -11,8 p.p.              |
|                            | EaD                  | 108.609          | 118.890          | 131.523          | 136.554          | 180.333          | 66,0%                   |
|                            | %                    | 41,3%            | 42,1%            | 42,7%            | 44,3%            | 53,1%            | 11,8 p.p.               |
| 55 anos ou mais            | Presencial           | 33.317           | 37.215           | 41.542           | 43.536           | 43.861           | 31,6%                   |
|                            | %                    | 63,4%            | 61,9%            | 60,6%            | 59,4%            | 51,1%            | -12,3 p.p.              |
|                            | EaD                  | 19.271           | 22.859           | 27.056           | 29.812           | 42.041           | 118,2%                  |
|                            | %                    | 36,6%            | 38,1%            | 39,4%            | 40,6%            | 48,9%            | 12,3 p.p.               |
| <b>Total de matrículas</b> |                      | <b>6.379.299</b> | <b>7.037.688</b> | <b>7.828.013</b> | <b>8.048.701</b> | <b>8.450.755</b> |                         |

Fonte: Elaborada pelos autores, com base em dados do Censo da Educação Superior/Inep (2010/2018).

\* Variação em percentuais (%) para os números absolutos e em pontos percentuais (p.p.) para a participação relativa.

As duas análises de perfil de estudante acima apresentadas, conjugadas, mostram que a EaD alcança com maior intensidade um público de mais idade, que já trabalha e que, provavelmente, não teve a oportunidade de cursar o ensino superior assim que concluiu o ensino médio. Como a maior parte da oferta atual em EaD se encontra no segmento privado, o que implica no pagamento de mensalidades, supõe-se que os estudantes nela matriculados somente ingressaram na educação superior após uma série de condições serem alcançadas. A existência de condições financeiras para arcar com os custos de uma educação superior privada, a perspectiva de melhorar sua inserção do mercado de trabalho e a inflexibilidade em termos de horários de estudo, em virtude da necessidade de conciliar os estudos com a vida profissional e familiar, podem ser fatores associados a esse ingresso tardio num curso superior de graduação da modalidade EaD.

### *3.1 AS CONTRIBUIÇÕES DA EAD PARA A INTERIORIZAÇÃO, A REDUÇÃO DAS DESIGUALDADES REGIONAIS DA OFERTA E O ATENDIMENTO A PÚBLICOS ESPECÍFICOS*

Num primeiro nível de análise, pode-se constatar, com base na Tabela 6 e no Cartograma 1, como se distribui a oferta de educação superior nos municípios brasileiros, consideradas as modalidades de ensino. Nota-se que 3.329 ou 59,8% do total de 5.570 municípios existentes não possuíam oferta de educação superior em 2018. Além disso, entre os 2.241 municípios com alguma oferta de educação superior (40,2%), em torno da metade deles (1.120 ou 20,1% do total) era formada por municípios com oferta apenas da modalidade EaD e em 290 (5,2%) predominava a oferta dessa modalidade sobre a oferta presencial. Em 1.008 municípios (18,1%), existiam ambas as modalidades, sendo que na maior parte deles (716 ou 12,9% do total) a oferta presencial superava a de EaD.

Sem considerar o porte populacional de cada município, verifica-se que a EaD alcança um maior número de municípios. Mais especificamente, em metade dos municípios que têm alguma oferta de cursos de graduação, essa oferta ocorre apenas na modalidade EaD. Já nos municípios que têm o ensino presencial, este tende a superar a EaD em número de matrículas. Ou seja, a modalidade EaD pode ser a única oportunidade para parcela da população brasileira obter um diploma de graduação. Essa maior cobertura territorial da EaD pode ser também observada por meio do Cartograma 1, que representa o tamanho da oferta em cada município.

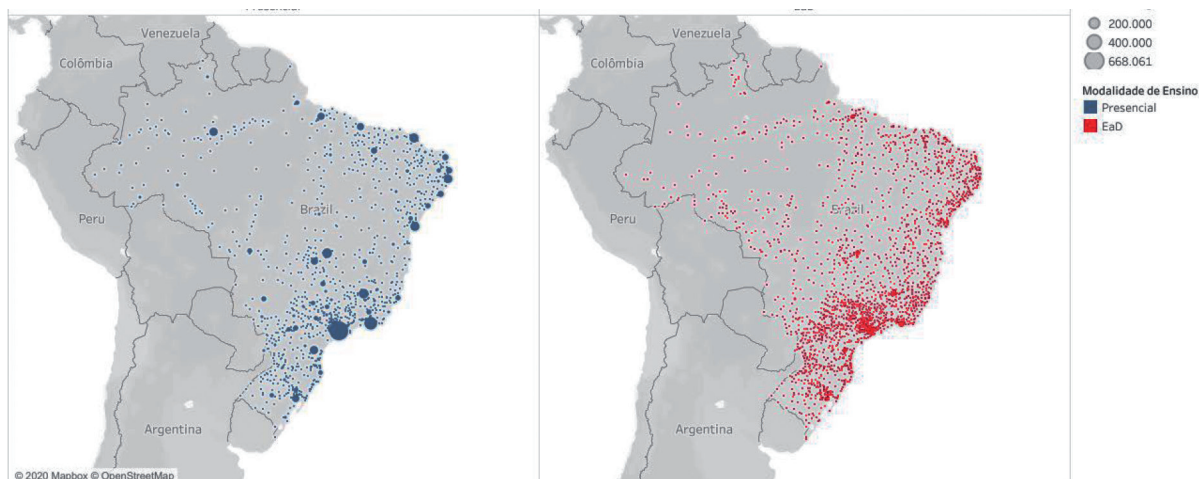
A maior interiorização da EaD é confirmada pela Tabela 7. Observa-se que o grau de interiorização das matrículas em cursos de graduação varia se considerarmos as modalidades presencial e EaD e os segmentos público e privado. Entre 2009 e 2018, o percentual de matrículas no interior – ou fora das capitais de cada unidade da Federação (UF) – foi sempre maior na modalidade EaD em relação à modalidade

presencial, tanto no segmento privado (69,3% *versus* 50,7% em 2018) quanto no público (87,3% *versus* 61,4% em 2018). Além disso, a combinação entre segmento público e modalidade EaD é a que apresenta maior percentual de interiorização, revelando que a EaD como um todo tende a atender mais a população que vive no interior, e que essa relação é ainda maior no segmento público, em que 87,3% das matrículas ocorrem fora das capitais.

**TABELA 6**  
**OFERTA DE CURSOS DE GRADUAÇÃO, POR MODALIDADE DE ENSINO E NÚMERO DE MUNICÍPIOS – BRASIL – 2018**

|                                       | Quantidade   | Percentual     |
|---------------------------------------|--------------|----------------|
| <b>Municípios (total):</b>            | <b>5.570</b> | <b>100,00%</b> |
| A. Sem oferta de cursos de graduação  | 3.329        | 59,80%         |
| B. Com oferta de cursos de graduação  | 2.241        | 40,20%         |
| B1. Oferta apenas EaD                 | 1.120        | 20,10%         |
| B2. Oferta apenas presencial          | 113          | 2,00%          |
| B3. Oferta EaD superior à presencial  | 290          | 5,20%          |
| B4. Oferta presencial superior à EaD  | 716          | 12,90%         |
| B5. Ofertas iguais (EaD e presencial) | 2            | 0,00%          |

Fonte: Elaborada pelos autores, com base em dados do Censo da Educação Superior/Inep (2018).



**CARTOGRAMA 1**  
**DISTRIBUIÇÃO DAS MATRÍCULAS DE ESTUDANTES DA EDUCAÇÃO SUPERIOR, POR MUNICÍPIOS E MODALIDADE DE ENSINO – BRASIL – 2018**

Fonte: Elaborado pelos autores, com base em dados do Censo da Educação Superior/Inep (2018).

Com base nesses dados, compreende-se que a expansão pública na modalidade EaD pode ser um instrumento bastante valioso para a interiorização da educação superior. Apesar desse potencial, a oferta de educação superior pública de EaD fora das capitais dos estados é de pouca magnitude, se comparada à oferta privada. Uma vez que a EaD no segmento privado cresceu com velocidade muito superior à EaD no segmento público, a participação percentual do segmento público na oferta total de EaD no interior caiu de 22,6% em 2009 para 10,4% em 2018.

**TABELA 7**  
**MATRÍCULAS EM CURSOS DE GRADUAÇÃO, POR MODALIDADE DE ENSINO, SEGMENTO E LOCALIZAÇÃO – BRASIL – 2009-2018**

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

Fonte: Elaborada pelos autores, com base em dados do Censo da Educação Superior/Inep (2009-2018).

Essa observação ganha relevo na medida em que o percentual de interiorização das matrículas em EaD (públicas e privadas somadas) caiu de 74,0% em 2009 para 70,8% em 2018. Entre 2009 e 2018, a EaD cresceu mais nas capitais do que nos interiores dos estados, visto que o percentual de interiorização das matrículas privadas esteve em queda. Apesar dessa oferta ainda ser maior no interior do que nas capitais, parece haver uma tendência de a EaD privada aumentar sua presença e importância nas capitais, talvez pela substituição de parte das matrículas que antes eram presenciais. Trata-se de uma reacomodação do mercado privado de educação superior, que pode ser creditada, em alguma medida, à aceleração de tendências provocada pelo contexto da crise econômica instalada no País a partir de 2015<sup>11</sup>.

<sup>11</sup> Provavelmente, a pandemia da covid-19, que atingiu o Brasil no ano de 2020, pela imposição da experiência com o ensino remoto emergencial, acelere ainda mais essas tendências, com o uso cada vez mais massivo da mediação tecnológica no ensino superior, em IES privadas e públicas, seja através da modalidade EaD ou de modelos híbridos de ensino. Entretanto, os dados utilizados neste estudo não permitirão investigar essa hipótese, que deverá ser tema de pesquisas futuras.

Na perspectiva dos novos e antigos postulantes ao ensino superior, a modalidade EaD pode ter se transformado, paulatinamente, em alternativa cada vez mais plausível para o alcance de um título de nível superior; ainda mais quando considerada a falta de oferta presencial nos municípios onde este público vive e trabalha, ou a oferta apenas de cursos que podem não atender aos seus interesses ou expectativas. Igualmente, para aqueles que precisam conciliar os estudos com o trabalho, como é o caso das pessoas mais velhas e dos jovens de menor renda, a EaD pode ser muitas vezes a melhor opção – quando outros fatores são levados em conta, como os horários, as distâncias e as situações consideradas de risco. A relativamente pequena oferta de ensino superior público, conjugada às dificuldades familiares de custear as mensalidades de um curso privado presencial, podem também levar ao aumento da procura pela EaD.

Sob a ótica da análise das características de oferta e do perfil da demanda por cursos de graduação EaD, a expansão pública dessa modalidade de ensino poderia ser considerada bem-vinda por três motivos: primeiro, porque ajudaria a enfrentar o desafio da baixa cobertura da população nesse nível de ensino, oferecendo maiores oportunidades de acesso principalmente àqueles que não têm condições ou têm dificuldades de pagar mensalidades em IES privadas; segundo, porque uma maior participação pública na expansão da EaD poderia induzir ou contribuir para a melhoria da qualidade da EaD como um todo; terceiro, porque ajudaria a reduzir o desequilíbrio entre a oferta pública e privada, que é ainda mais grave nessa modalidade, conforme ressaltado pelo Parecer CNE/CES nº 564/2015:

a despeito da duplicação de vagas ocorrida entre 2003 e 2013 no ensino superior federal (incrementado pelo Reuni, entre outros), que se naturalizou como tendência, nas últimas décadas, uma concentração de matrículas no setor privado. Esses indicadores revelam a necessidade de amplo planejamento, visando garantir dinâmica expansionista de qualidade e que atenda à definição do PNE, que preconiza que 40% das novas vagas deverão se efetivar no setor público. Pensar a expansão, e consequente interiorização da educação superior, com qualidade, deve ser resultante de planejamento que vise superar as assimetrias regionais na graduação e pós-graduação no país, inclusive no que concerne à oferta de educação superior na modalidade a distância (Brasil. MEC. CNE. CES, 2015a).

Examinadas as características da oferta e o perfil da demanda da EaD em nível de graduação, e constatado o potencial social de inclusão com qualidade por essa modalidade no segmento público, cabe agora buscar nas experiências históricas modelos bem consolidados dessa expansão. O pequeno inventário de iniciativas que será apresentado visa dar um primeiro passo no sentido de demonstrar que a expansão pública na modalidade EaD não só é possível como tem sido efetivada, de maneira bem-sucedida, em algumas unidades da Federação, por meio de estruturas e modelos que já existem e que podem inspirar experiências similares.

## 4 A OFERTA PÚBLICA DE EDUCAÇÃO SUPERIOR A DISTÂNCIA: PARA ALÉM DA RETRAÇÃO (2010-2018)

Na Tabela 8, observa-se que o movimento de queda nas matrículas na EaD pública ocorreu em todas as regiões do País, com exceção do Sudeste. Essa redução ocorreu de forma mais acentuada na região Norte, justamente onde a modalidade a distância tinha a maior participação na oferta pública em 2010, com 18,5% do total. Esse percentual passou a ser de 3,8% em 2018, o mais baixo na comparação com as demais regiões. Em tendência oposta, no Sudeste, a EaD tinha a menor participação na oferta pública em 2010, com 8,2%, e foi a única que apresentou crescimento, dobrando a oferta (variação de 43.977 ou 99,9%) e se constituindo na região com maior participação da EaD no segmento público em 2018 (11,6%). Esse resultado da região Sudeste foi alcançado basicamente pela contribuição de dois estados, Rio de Janeiro e São Paulo, que seguiram estratégias distintas de ampliação da oferta em EaD.

As unidades da Federação com maior percentual de participação da EaD na oferta pública em 2018 foram: Piauí (22,0%), Rio de Janeiro (18,9%), São Paulo (13,0%), Maranhão (12,3%), Mato Grosso (10,8%) e Roraima (10,1%). Entretanto, no período analisado, os únicos que associaram crescimento das matrículas públicas em EaD com aumento na taxa de participação dessa modalidade foram: Piauí – com crescimento de 6.012 matrículas e variação de 8,8 pontos percentuais (p.p.) na participação no total do segmento público – Rio de Janeiro (15.002 e 5,0 p.p.) e São Paulo (37.609 e 10,6 p.p.). Por isso, são para essas três UFs que o foco deste trabalho se voltará na próxima subseção, com o objetivo de conhecer modelos relativamente consolidados e, de certo modo, bem-sucedidos, para expansão da EaD no segmento público de educação superior.

Antes da análise dos três estados selecionados, é possível lançar luz sobre a importância da UAB para a expansão pública da EaD na educação superior. A Tabela 9 mostra que a oferta de EaD pública é, na maior parte do País, com exceção do estado de São Paulo, uma oferta vinculada a polos da UAB. Em nível nacional, por exemplo, as matrículas públicas da EaD reduziram de 181.602, em 2010, para 172.927, em 2018. No mesmo período, também houve queda no número de matrículas localizadas em polos do Sistema UAB, de 110.365 para 109.072. Entretanto, a participação dos polos UAB na oferta total de EaD se manteve alta e até se elevou de 60,8% para 63,1%.

TABELA 8

MATRÍCULAS EM CURSOS SUPERIORES PÚBLICOS DE GRADUAÇÃO, POR MODALIDADE DE ENSINO, REGIÃO E UF – BRASIL – 2010/2018

| Brasil/Região/UF    | Ano        |         |       |            |         |       | Variação EaD (2010/2018) |        |       |
|---------------------|------------|---------|-------|------------|---------|-------|--------------------------|--------|-------|
|                     | 2010       |         |       | 2018       |         |       | n                        | %      | p.p.  |
|                     | Presencial | EaD     | % EaD | Presencial | EaD     | % EaD |                          |        |       |
| <b>Brasil</b>       | 1.461.696  | 181.602 | 11,1% | 1.904.554  | 172.927 | 8,3%  | -8.675                   | -4,8%  | -2,7  |
| <b>Norte</b>        | 152.469    | 34.667  | 18,5% | 190.108    | 7.442   | 3,8%  | -27.225                  | -78,5% | -14,8 |
| Rondônia            | 7.381      | 2.549   | 25,7% | 11.836     | 546     | 4,4%  | -2.003                   | -78,6% | -21,3 |
| Acre                | 12.313     | 1.777   | 12,6% | 11.389     | 184     | 1,6%  | -1.593                   | -89,6% | -11,0 |
| Amazonas            | 44.356     | 1.542   | 3,4%  | 50.004     | 1.042   | 2,0%  | -500                     | -32,4% | -1,3  |
| Roraima             | 9.982      | 1.397   | 12,3% | 9.025      | 1.009   | 10,1% | -388                     | -27,8% | -2,2  |
| Pará                | 50.138     | 5.957   | 10,6% | 70.508     | 1.347   | 1,9%  | -4.610                   | -77,4% | -8,7  |
| Amapá               | 7.652      | 305     | 3,8%  | 12.762     | 998     | 7,3%  | 693                      | 227,2% | 3,4   |
| Tocantins           | 20.647     | 21.140  | 50,6% | 24.584     | 2.316   | 8,6%  | -18.824                  | -89,0% | -42,0 |
| <b>Nordeste</b>     | 438.090    | 55.998  | 11,3% | 560.396    | 49.714  | 8,1%  | -6.284                   | -11,2% | -3,2  |
| Maranhão            | 34.228     | 9.023   | 20,9% | 59.290     | 8.306   | 12,3% | -717                     | -7,9%  | -8,6  |
| Piauí               | 39.090     | 5.916   | 13,1% | 42.310     | 11.928  | 22,0% | 6.012                    | 101,6% | 8,8   |
| Ceará               | 60.430     | 5.983   | 9,0%  | 91.192     | 7.415   | 7,5%  | 1.432                    | 23,9%  | -1,5  |
| Rio Grande do Norte | 39.698     | 3.925   | 9,0%  | 49.105     | 2.188   | 4,3%  | -1.737                   | -44,3% | -4,7  |
| Paraíba             | 53.036     | 6.016   | 10,2% | 65.920     | 4.615   | 6,5%  | -1.401                   | -23,3% | -3,6  |
| Pernambuco          | 80.808     | 7.135   | 8,1%  | 84.334     | 3.717   | 4,2%  | -3.418                   | -47,9% | -3,9  |
| Alagoas             | 31.060     | 4.059   | 11,6% | 35.839     | 3.822   | 9,6%  | -237                     | -5,8%  | -1,9  |
| Sergipe             | 21.122     | 5.099   | 19,4% | 24.802     | 2.177   | 8,1%  | -2.922                   | -57,3% | -11,4 |
| Bahia               | 78.618     | 8.842   | 10,1% | 107.604    | 5.546   | 4,9%  | -3.296                   | -37,3% | -5,2  |
| <b>Sudeste</b>      | 493.881    | 44.019  | 8,2%  | 668.289    | 87.996  | 11,6% | 43.977                   | 99,9%  | 3,5   |
| Minas Gerais        | 133.041    | 14.154  | 9,6%  | 200.929    | 7.411   | 3,6%  | -6.743                   | -47,6% | -6,1  |
| Espírito Santo      | 23.431     | 4.463   | 16,0% | 30.032     | 2.572   | 7,9%  | -1.891                   | -42,4% | -8,1  |
| Rio de Janeiro      | 125.374    | 20.224  | 13,9% | 151.258    | 35.226  | 18,9% | 15.002                   | 74,2%  | 5,0   |
| São Paulo           | 212.035    | 5.178   | 2,4%  | 286.070    | 42.787  | 13,0% | 37.609                   | 726,3% | 10,6  |
| <b>Sul</b>          | 242.367    | 33.782  | 12,2% | 302.329    | 19.089  | 5,9%  | -14.693                  | -43,5% | -6,3  |
| Paraná              | 113.569    | 21.498  | 15,9% | 134.131    | 10.349  | 7,2%  | -11.149                  | -51,9% | -8,8  |
| Santa Catarina      | 56.325     | 3.381   | 5,7%  | 62.535     | 2.477   | 3,8%  | -904                     | -26,7% | -1,9  |
| Rio Grande do Sul   | 72.473     | 8.903   | 10,9% | 105.663    | 6.263   | 5,6%  | -2.640                   | -29,7% | -5,3  |
| <b>Centro-Oeste</b> | 134.889    | 12.852  | 8,7%  | 183.432    | 8.686   | 4,5%  | -4.166                   | -32,4% | -4,2  |
| Mato Grosso do Sul  | 25.107     | 1.263   | 4,8%  | 34.448     | 1.384   | 3,9%  | 121                      | 9,6%   | -0,9  |
| Mato Grosso         | 32.210     | 5.930   | 15,5% | 43.485     | 5.242   | 10,8% | -688                     | -11,6% | -4,8  |
| Goiás               | 52.822     | 3.933   | 6,9%  | 65.555     | 2.056   | 3,0%  | -1.877                   | -47,7% | -3,9  |
| Distrito Federal    | 24.750     | 1.726   | 6,5%  | 39.944     | 4       | 0,0%  | -1.722                   | -99,8% | -6,5  |

Fonte: Elaborada pelos autores, com base em dados do Censo da Educação Superior/Inep (2010/2018).

Esse mesmo padrão de aumento da dependência em relação à oferta da EaD vinculada à UAB ocorreu em quase todas as regiões e unidades da Federação. A única região na qual diminuíram as matrículas vinculadas a polos UAB foi a Sudeste, e esse resultado ocorreu integralmente em razão do estado de São Paulo, onde houve redução da participação dos polos UAB na oferta da EaD pública. Em todas as outras regiões, nas quais o total de matrículas públicas da EaD caiu, aumentou substantivamente a participação das matrículas vinculadas aos polos UAB: na região Norte, de 60,6% para 89,4%; Nordeste, de 66,9% para 74,9%; Sul, de 48,7% para 80,4%; e Centro-Oeste, de 37,7% para 89,7%.

TABELA 9

**PARTICIPAÇÃO DOS POLOS VINCULADOS À UNIVERSIDADE ABERTA DO BRASIL  
NAS MATRÍCULAS PÚBLICAS DA EAD, POR REGIÃO E UF – BRASIL – 2010/2018**

(continua)

| Brasil/Região/<br>UF | Ano            |                |              |                |                |              | Variação (2010/2018) |               |                   |
|----------------------|----------------|----------------|--------------|----------------|----------------|--------------|----------------------|---------------|-------------------|
|                      | 2010           |                |              | 2018           |                |              | Geral                | UAB           | % UAB             |
|                      | Geral          | UAB            | % UAB        | Geral          | UAB            | % UAB        |                      |               |                   |
| <b>Brasil</b>        | <b>181.602</b> | <b>110.365</b> | <b>60,8%</b> | <b>172.927</b> | <b>109.072</b> | <b>63,1%</b> | <b>-8.675</b>        | <b>-1.293</b> | <b>2,3 p.p.</b>   |
| <b>Norte</b>         | 34.667         | 21.022         | 60,6%        | 7.442          | 6.654          | 89,4%        | -27.225              | -14.368       | 28,8 p.p.         |
| Rondônia             | 2.549          | 885            | 34,7%        | 546            | 197            | 36,1%        | -2.003               | -688          | 1,4 p.p.          |
| Acre                 | 1.777          | 1.373          | 77,3%        | 184            | 182            | 98,9%        | -1.593               | -1.191        | 21,6 p.p.         |
| Amazonas             | 1.542          | 1.164          | 75,5%        | 1.042          | 1.029          | 98,8%        | -500                 | -135          | 23,3 p.p.         |
| Roraima              | 1.397          | 1.382          | 98,9%        | 1.009          | 1.009          | 100,0%       | -388                 | -373          | 1,1 p.p.          |
| Pará                 | 5.957          | 3.970          | 66,6%        | 1.347          | 1.347          | 100,0%       | -4.610               | -2.623        | 33,4 p.p.         |
| Amapá                | 305            | 305            | 100,0%       | 998            | 998            | 100,0%       | 693                  | 693           | 0,0 p.p.          |
| Tocantins            | 21.140         | 11.943         | 56,5%        | 2.316          | 1.892          | 81,7%        | -18.824              | -10.051       | 25,2 p.p.         |
| <b>Nordeste</b>      | <b>55.998</b>  | <b>37.456</b>  | <b>66,9%</b> | <b>49.714</b>  | <b>37.232</b>  | <b>74,9%</b> | <b>-6.284</b>        | <b>-224</b>   | <b>8,0 p.p.</b>   |
| Maranhão             | 9.023          | 3.805          | 42,2%        | 8.306          | 3.979          | 47,9%        | -717                 | 174           | 5,7 p.p.          |
| Piauí                | 5.916          | 5.219          | 88,2%        | 11.928         | 10.236         | 85,8%        | 6.012                | 5.017         | -2,4 p.p.         |
| Ceará                | 5.983          | 4.718          | 78,9%        | 7.415          | 5.958          | 80,4%        | 1.432                | 1.240         | 1,5 p.p.          |
| Rio Grande do Norte  | 3.925          | 1.813          | 46,2%        | 2.188          | 1.680          | 76,8%        | -1.737               | -133          | 30,6 p.p.         |
| Paraíba              | 6.016          | 5.412          | 90,0%        | 4.615          | 2.989          | 64,8%        | -1.401               | -2.423        | -25,2 p.p.        |
| Pernambuco           | 7.135          | 4.019          | 56,3%        | 3.717          | 2.269          | 61,0%        | -3.418               | -1.750        | 4,7 p.p.          |
| Alagoas              | 4.059          | 3.369          | 83,0%        | 3.822          | 3.207          | 83,9%        | -237                 | -162          | 0,9 p.p.          |
| Sergipe              | 5.099          | 5.002          | 98,1%        | 2.177          | 2.177          | 100,0%       | -2.922               | -2.825        | 1,9 p.p.          |
| Bahia                | 8.842          | 4.099          | 46,4%        | 5.546          | 4.737          | 85,4%        | -3.296               | 638           | 39,1 p.p.         |
| <b>Sudeste</b>       | <b>44.019</b>  | <b>30.592</b>  | <b>69,5%</b> | <b>87.996</b>  | <b>42.042</b>  | <b>47,8%</b> | <b>43.977</b>        | <b>11.450</b> | <b>-21,7 p.p.</b> |
| Minas Gerais         | 14.154         | 9.151          | 64,7%        | 7.411          | 6.054          | 81,7%        | -6.743               | -3.097        | 17,0 p.p.         |
| Espírito Santo       | 4.463          | 3.280          | 73,5%        | 2.572          | 2.556          | 99,4%        | -1.891               | -724          | 25,9 p.p.         |



**TABELA 9**

**PARTICIPAÇÃO DOS POLOS VINCULADOS À UNIVERSIDADE ABERTA DO BRASIL  
NAS MATRÍCULAS PÚBLICAS DA EAD, POR REGIÃO E UF – BRASIL – 2010/2018**

(conclusão)

| Brasil/Região/<br>UF | Ano    |        |       |        |        |        | Variação (2010/2018) |        |            |
|----------------------|--------|--------|-------|--------|--------|--------|----------------------|--------|------------|
|                      | 2010   |        |       | 2018   |        |        | Geral                | UAB    | % UAB      |
|                      | Geral  | UAB    | % UAB | Geral  | UAB    | % UAB  |                      |        |            |
| Rio de Janeiro       | 20.224 | 14.681 | 72,6% | 35.226 | 29.731 | 84,4%  | 15.002               | 15.050 | 11,8 p.p.  |
| São Paulo            | 5.178  | 3.480  | 67,2% | 42.787 | 3.701  | 8,6%   | 37.609               | 221    | -58,6 p.p. |
| Sul                  | 33.782 | 16.452 | 48,7% | 19.089 | 15.349 | 80,4%  | -14.693              | -1.103 | 31,7 p.p.  |
| Paraná               | 21.498 | 7.109  | 33,1% | 10.349 | 7.268  | 70,2%  | -11.149              | 159    | 37,2 p.p.  |
| Santa Catarina       | 3.381  | 2.149  | 63,6% | 2.477  | 2.378  | 96,0%  | -904                 | 229    | 32,4 p.p.  |
| Rio Grande do Sul    | 8.903  | 7.194  | 80,8% | 6.263  | 5.703  | 91,1%  | -2.640               | -1.491 | 10,3 p.p.  |
| Centro-Oeste         | 12.852 | 4.843  | 37,7% | 8.686  | 7.795  | 89,7%  | -4.166               | 2.952  | 52,1 p.p.  |
| Mato Grosso do Sul   | 1.263  | 712    | 56,4% | 1.384  | 1.068  | 77,2%  | 121                  | 356    | 20,8 p.p.  |
| Mato Grosso          | 5.930  | 1.582  | 26,7% | 5.242  | 5.111  | 97,5%  | -688                 | 3.529  | 70,8 p.p.  |
| Goiás                | 3.933  | 1.759  | 44,7% | 2.056  | 1.612  | 78,4%  | -1.877               | -147   | 33,7 p.p.  |
| Distrito Federal     | 1.726  | 790    | 45,8% | 4      | 4      | 100,0% | -1.722               | -786   | 54,2 p.p.  |

Fonte: Elaborada pelos autores, com base em dados do Censo da Educação Superior/Inep (2010/2018).

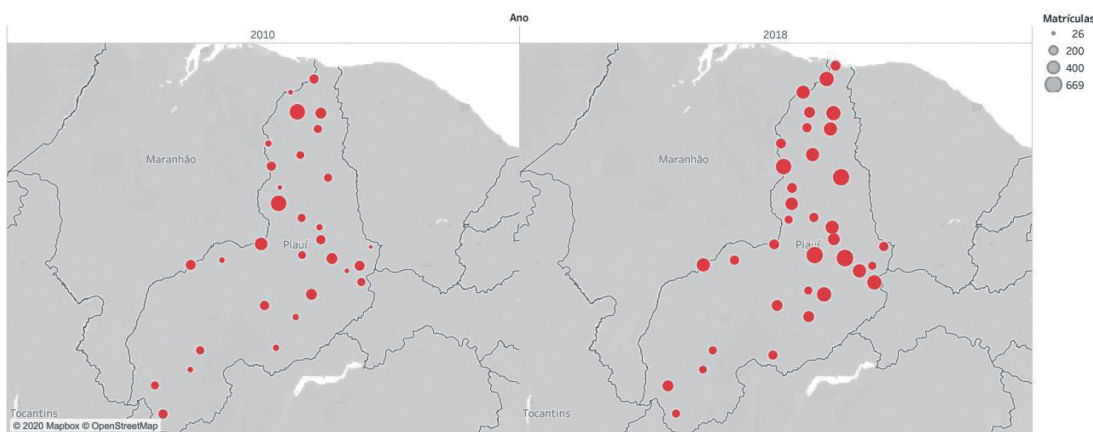
Além de São Paulo, a participação relativa dos polos UAB no total de matrículas caiu em apenas outros dois estados: Paraíba e Piauí. Na Paraíba, essa redução ocorreu concomitante à queda acentuada do total de matrículas. No Piauí, por outro lado, a redução da participação da UAB ocorreu ao mesmo tempo em que dobraram as matrículas vinculadas a polo UAB. Ou seja, as matrículas não vinculadas à UAB cresceram ainda mais. No Rio de Janeiro, houve situação semelhante à do Piauí: as matrículas vinculadas a polos UAB mais que dobraram entre 2010 e 2018. Porém, no Rio de Janeiro, a participação da UAB no total de matrículas aumentou substantivamente: de 72,6% para 84,4%. Temos, portanto, três modelos de expansão das matrículas: *i*) Piauí: elevada, porém decrescente participação da UAB; *ii*) Rio de Janeiro: elevada e crescente participação da UAB; e *iii*) São Paulo: baixa participação da UAB<sup>12</sup>.

<sup>12</sup> É relevante notar que em todas as UFs que registraram aumento das matrículas da EaD, houve também crescimento absoluto das matrículas que estavam vinculadas à UAB: Amapá, Piauí, Ceará, Rio de Janeiro, São Paulo e Mato Grosso do Sul.

#### 4.1 TRÊS PERFIS DIFERENTES DE EXPANSÃO DA MODALIDADE EAD NA EDUCAÇÃO SUPERIOR: PIAUÍ, RIO DE JANEIRO E SÃO PAULO

Nesta seção, serão apresentadas análises sobre a evolução e as características da expansão da EaD pública em cada estado selecionado, considerando a distribuição territorial, por municípios, bem como pelas IES que concorreram para esses resultados bem-sucedidos. Outro aspecto que se considerou importante para a compreensão dos modelos ou perfis de oferta e de expansão na modalidade EaD nesses estados foi o do papel desempenhado pela UAB em cada caso particular.

No Piauí (Cartograma 2), a expansão de matrículas entre 2010 e 2018 ocorreu sem grande variação nos municípios que já eram sede da oferta de educação superior na modalidade a distância. Em 2010, 32 municípios – de um total de 224 em todo o estado – sediavam polos de EaD. Esse número subiu para apenas 35 em 2018, sendo que 30 deles se mantiveram os mesmos, representando estabilidade na distribuição geográfica dessa oferta. Apenas dois municípios deixaram de ter oferta (Avelino Lopes e São Raimundo Nonato), enquanto cinco novos municípios passaram a abrigar polos de EaD (Anísio de Abreu, Barras, Luís Correia, Paes Landim e Regeneração). O crescimento de matrículas se deu, portanto, mais pelo crescimento da oferta em municípios onde existiam cursos em funcionamento em 2010 do que pelo número de novos municípios que foram acrescentados. Houve crescimento de matrículas em 24 dos 30 dos municípios – ou seja, em 80% – que sediaram polos EaD ao longo do período.



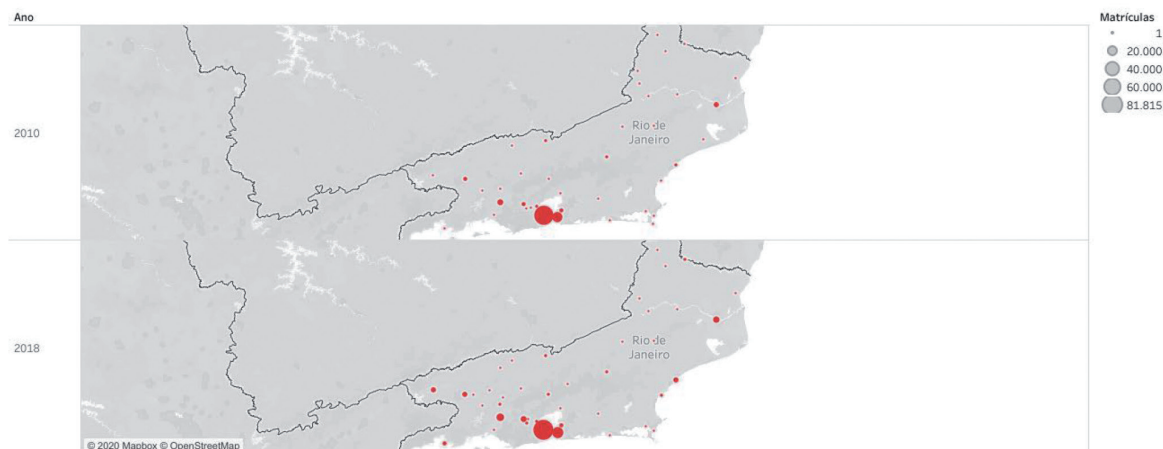
**CARTOGRAMA 2**

#### DISTRIBUIÇÃO DAS MATRÍCULAS DE ESTUDANTES DA EDUCAÇÃO SUPERIOR DE MODALIDADE EAD, POR MUNICÍPIOS – PIAUÍ – 2010/2018

Fonte: Elaborado pelos autores, com base em dados do Censo da Educação Superior/Inep (2010/2018).

A expansão de matrículas no Rio de Janeiro (Cartograma 3), do ponto de vista de sua distribuição territorial se deu de forma semelhante à do Piauí, havendo pouca variação dos municípios que ofertaram oportunidades de acesso à EaD pública. Porém, enquanto no Piauí houve elevação do número de municípios, no Rio de Janeiro esse número caiu de 34 para 32 – de um total de 92 municípios – sendo que 29 deles não se modificaram, havendo, portanto, grande estabilidade na distribuição geográfica das matrículas da EaD pública: cinco municípios deixaram de ofertá-la (Cabo Frio, Campos dos Goitacazes, Iguaba Grande, São João de Meriti e São José do Vale do Rio Preto), três novos municípios entraram no mapa da EaD (Barra do Piraí, Belford Roxo e Seropédica). A soma das matrículas nos cinco novos municípios que figuraram em 2018 superou em muito a dos municípios que deixaram de ter oferta. Além disso, houve aumento no número de matrículas de 24 dos 29 (83%) municípios que ofertaram EaD ao longo de todo o período.

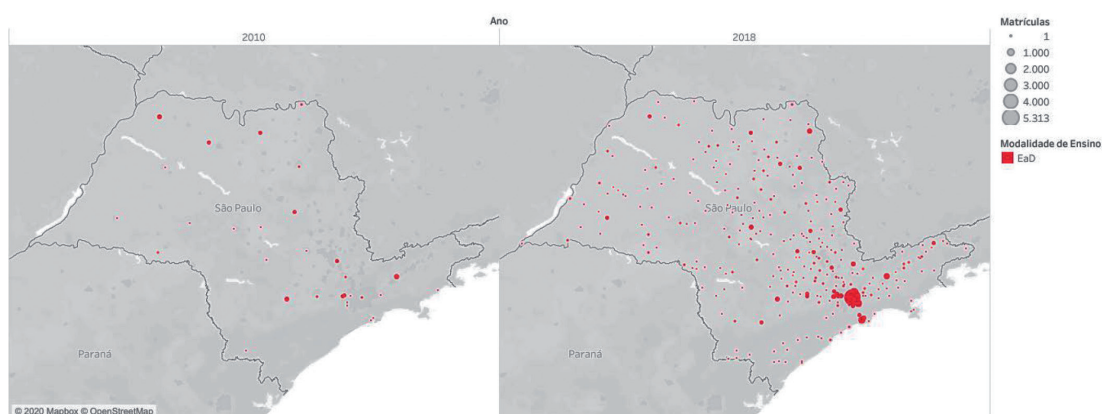
A situação em São Paulo (Cartograma 4), foi bem diversa do que vimos no Piauí e no Rio de Janeiro. Se, em 2010, a educação superior pública de modalidade EaD alcançava apenas 30 municípios, em 2018 esse número se elevou para 291 – de um total de 645. Dos 30 municípios iniciais, apenas Ubatuba não registrou matrículas no fim do período analisado. Não há uma relação de continuidade entre as matrículas de educação superior a distância no estado de São Paulo entre 2010 e 2018, pois as IES públicas que predominaram nesses anos foram bem distintas, representando uma mudança radical na configuração da oferta, principalmente a partir de 2015. A experiência de expansão que se deu no estado de São Paulo, portanto, foi a que mais se distinguiu das demais.



**CARTOGRAMA 3**

**DISTRIBUIÇÃO DAS MATRÍCULAS DE ESTUDANTES DA EDUCAÇÃO SUPERIOR  
DE MODALIDADE EAD, POR MUNICÍPIOS – RIO DE JANEIRO – 2010/2018**

Fonte: Elaborado pelos autores, com base em dados do Censo da Educação Superior/Inep (2010/2018).



**CARTOGRAMA 4**

**DISTRIBUIÇÃO DAS MATRÍCULAS DE ESTUDANTES DA EDUCAÇÃO SUPERIOR,  
POR MUNICÍPIOS E MODALIDADE DE ENSINO – SÃO PAULO – 2010/2018**

Fonte: Elaborado pelos autores, com base em dados do Censo da Educação Superior/Inep (2010/2018).

No Piauí, em 2010, oito municípios registraram maior número de matrículas do que na capital Teresina. Em 2018, esse número caiu para três. Mas, apesar do crescimento da participação da capital na oferta total desse estado, o percentual de matrículas no interior permaneceu alto, com redução pequena de 96,6% para 95,2%. A taxa de interiorização da oferta da EaD pública também se manteve elevada no Rio de Janeiro, caindo de 88,5% para 85,9% no período analisado, o que pode ser considerada uma variação pequena. Entretanto, nesse estado, nenhum município somou maior número de matrículas do que sua capital, quer seja em 2010 ou em 2018.

Em São Paulo, dos trinta municípios que tinham oferta de EaD pública em 2010, 13 registraram quantidades de matrículas maiores do que a da capital. Naquele ano, a interiorização foi de 97,2%. Em 2018, contudo, essa taxa caiu para 87,1% e não se observou municípios com oferta superior à da capital. Apesar de a taxa de interiorização ser elevada e superior à do Rio de Janeiro, em São Paulo a redução desse indicador foi bem maior, condizente com a mudança estrutural no modelo da oferta da EaD pública pela qual passou o estado. Em São Paulo, a expansão se desenvolveu mais pela multiplicação dos municípios incluídos pela oferta pública de EaD do que pelo crescimento de matrículas nos municípios nos quais a modalidade já estava estabelecida em 2010.

As Tabelas 10 e 11 ajudam a compreender os perfis de expansão da oferta. No Piauí, as matrículas se dividiram entre a Universidade Federal do Piauí (UFPI) e a Universidade Estadual do Piauí (Uespi), com predominância para a primeira, que teve maior percentual de matrículas em polos vinculados à UAB. O apoio da UAB também existiu, em menor magnitude, na Uespi, porém o mais interessante é que a oferta de educação superior pública na modalidade EaD passou a contar com importante apoio do governo estadual: em dezembro de 2016, por meio do Decreto nº 933, foi criada

a Universidade Aberta do Piauí (Uapi), “com a finalidade de expandir e interiorizar a oferta de cursos e programas de educação superior no Estado do Piauí, por meio de estratégias de inovação tecnológica” (Piauí, 2016). Esse apoio já se fez sentir, por exemplo, na grande expansão das matrículas observada na UFPI em 2017.

No Rio de Janeiro, o número de IES públicas que participam da oferta de EaD é bem maior, com a prevalência das federais: Universidade Federal Fluminense (UFF), Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro (UFRRJ), Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro (Unirio), Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ) e o Centro Federal de Educação Tecnológica (Cefet-RJ); mas com relevante participação das estaduais: Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ) e Universidade Estadual do Norte Fluminense (Uenf). O vínculo com os polos da UAB é grande em praticamente todas as instituições federais, com exceção do Cefet-RJ, cujas matrículas na modalidade EaD vêm crescendo desde 2015. A UAB também está associada aos cursos EaD ofertados pela UERJ e pela Uenf, mas em menor proporção que nas IES federais. Além disso, enquanto aumentou o relacionamento da UERJ com a UAB, o mesmo não ocorreu na Uenf (Tabela 11).

**TABELA 10**

**MATRÍCULAS EM CURSOS DE GRADUAÇÃO DA MODALIDADE EAD EM INSTITUIÇÕES PÚBLICAS FEDERAIS E ESTADUAIS SEDIADAS NO PIAUÍ, RIO DE JANEIRO E SÃO PAULO – 2010-2018**

| UF             | IES      | 2010  | 2011  | 2012  | 2013  | 2014  | 2015  | 2016   | 2017   | 2018   |       |
|----------------|----------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|--------|--------|--------|-------|
| Piauí          | UFPI     | 4.391 | 4.153 | 6.960 | 5.443 | 9.110 | 6.688 | 5.700  | 10.939 | 9.337  |       |
|                | Uespi    | 801   | 672   | 1.267 | 1.239 | 1.193 | 4.704 | 3.958  | 2.767  | 2.591  |       |
| Rio de Janeiro | UFF      | 5.368 | 4.541 | 4.966 | 6.815 | 7.442 | 9.534 | 10.965 | 11.419 | 10.505 |       |
|                | UFRRJ    | 1.914 | 2.328 | 3.165 | 3.845 | 4.387 | 4.674 | 5.383  | 6.064  | 6.008  |       |
|                | UERJ     | 1.265 | 1.264 | 1.295 | 984   | 1.008 | 1.948 | 4.593  | 6.199  | 5.878  |       |
|                | Unirio   | 5.362 | 5.550 | 6.476 | 6.456 | 5.206 | 3.988 | 4.057  | 4.815  | 4.599  |       |
|                | UFRJ     | 3.136 | 3.257 | 3.005 | 3.127 | 2.871 | 341   | 448    | 3.381  | 3.713  |       |
|                | Cefet-RJ | -     | -     | -     | -     | -     | -     | 534    | 743    | 2.185  | 2.552 |
|                | Uenf     | 1.286 | 1.401 | 1.489 | 1.705 | 1.699 | 1.936 | 1.916  | 1.892  | 1.942  |       |
| São Paulo      | Univesp  | -     | -     | -     | -     | -     | -     | 643    | 17.239 | 34.344 |       |
|                | Fatec    | -     | -     | -     | -     | -     | 2.347 | 4.108  | 5.255  | 4.512  |       |
|                | Unesp    | -     | -     | -     | -     | -     | -     | 772    | 744    | 743    |       |
|                | UFSCar   | 1.808 | 2.002 | 2.064 | 2.059 | 1.707 | 1.240 | 808    | 546    | 290    |       |
|                | USP      | 341   | 185   | 252   | 327   | 471   | 477   | 398    | 239    | 111    |       |
|                | IFSP     | -     | -     | -     | -     | -     | -     | -      | -      | 51     | 71    |
|                | Unifesp  | -     | -     | -     | -     | -     | -     | -      | -      | 15     | 29    |

Fonte: Elaborada pelos autores, com base em dados do Censo da Educação Superior/Inep (2010-2018).

Para compreender melhor a experiência do Rio de Janeiro, é importante considerar a criação do Consórcio Cederj (Centro de Educação a Distância do Rio de Janeiro) em 2000, que reuniu as universidades federais e estaduais na constituição de uma estrutura comum para oferta de EaD (polos, tutores, metodologia, materiais didáticos, plataformas *on-line*). O Cefet-RJ se integrou ao consórcio em 2011. Trata-se de uma iniciativa anterior à própria UAB, para a qual, inclusive, serviu de exemplo.

Ao contrário do Piauí e do Rio de Janeiro, onde as IES mais tradicionais realizaram diretamente a oferta em EaD, em São Paulo um grande e bem-sucedido esforço de expansão tem sido operado por instituições estaduais com perfis novos a partir de 2015 (Tabela 10): a Faculdade de Tecnologia de São Paulo (Fatec) e a Univesp. Participam, ainda, da oferta EaD no estado: a Universidade Estadual Paulista (Unesp), a Universidade de São Paulo (USP), a Universidade Federal de São Carlos (UFSCar), o Instituto Federal de São Paulo (IFSP) e a Universidade Federal de São Paulo (Unifesp). Verificou-se pouca participação da UAB na oferta de EaD pública em São Paulo, ficando mais restrita, no período analisado, à UFSCar e à Unifesp, ambas instituições federais.

TABELA 11

MATRÍCULAS EM CURSOS DE GRADUAÇÃO DA MODALIDADE EAD VINCULADAS À UAB,  
POR INSTITUIÇÕES PÚBLICAS FEDERAIS E ESTADUAIS SEDIADAS NO PIAUÍ,  
RIO DE JANEIRO E SÃO PAULO – 2010/2018

| UF             | IES      | 2010  |        | 2012  |        | 2014  |        | 2016   |        | 2018   |        |
|----------------|----------|-------|--------|-------|--------|-------|--------|--------|--------|--------|--------|
|                |          | UAB   | % UAB  | UAB   | % UAB  | UAB   | % UAB  | UAB    | % UAB  | UAB    | % UAB  |
| Piauí          | UFPI     | 4.391 | 100,0% | 6.938 | 99,7%  | 6.116 | 67,1%  | 5.274  | 92,5%  | 8.709  | 93,3%  |
|                | Uespi    | 801   | 100,0% | 722   | 57,0%  | 839   | 70,3%  | 2.388  | 60,3%  | 1.527  | 58,9%  |
| Rio de Janeiro | UFF      | 5.368 | 100,0% | 4.966 | 100,0% | 7.442 | 100,0% | 10.965 | 100,0% | 10.505 | 100,0% |
|                | UFRRJ    | 1.631 | 85,2%  | 3.165 | 100,0% | 4.387 | 100,0% | 5.383  | 100,0% | 6.008  | 100,0% |
|                | UERJ     | 264   | 20,9%  | 463   | 35,8%  | 0     | 0,0%   | 2.110  | 45,9%  | 4.831  | 82,2%  |
|                | Unirio   | 4.182 | 78,0%  | 6.187 | 95,5%  | 4.157 | 79,9%  | 3.676  | 90,6%  | 4.159  | 90,4%  |
|                | UFRJ     | 3.097 | 98,8%  | 2.994 | 99,6%  | 2.864 | 99,8%  | 448    | 100,0% | 3.629  | 97,7%  |
|                | Cefet-RJ | -     | -      | -     | -      | -     | -      | 0      | 0,0%   | 0      | 0,0%   |
|                | Uenf     | 1     | 0,1%   | 1.066 | 71,6%  | 1.123 | 66,1%  | 904    | 47,2%  | 599    | 30,8%  |
| São Paulo      | Univesp  | -     | -      | -     | -      | -     | -      | 594    | 92,4%  | 2.278  | 6,6%   |
|                | Fatec    | -     | -      | -     | -      | -     | -      | 0      | 0,0%   | 0      | 0,0%   |
|                | Unesp    | -     | -      | -     | -      | -     | -      | 0      | 0,0%   | 0      | 0,0%   |
|                | UFSCar   | 1.808 | 100,0% | 1.825 | 88,4%  | 1.335 | 78,2%  | 606    | 75,0%  | 233    | 80,3%  |
|                | USP      | 0     | 0,0%   | 0     | 0,0%   | -     | 0,0%   | 0      | 0,0%   | 0      | 0,0%   |
|                | IFSP     | -     | -      | -     | -      | -     | -      | -      | -      | 0      | 0,0%   |
|                | Unifesp  | -     | -      | -     | -      | -     | -      | -      | -      | 29     | 100,0% |

Fonte: Elaborada pelos autores, com base em dados do Censo da Educação Superior/Inep (2010/2018).

A Univesp é a experiência mais instigante de São Paulo, possivelmente a primeira universidade voltada unicamente para a EaD no País, antes dessa forma de organização acadêmica ser autorizada para as IES do sistema federal, por meio do marco regulatório de 2017. A IES apresentou um veloz crescimento ao longo dos últimos anos, alcançando 80,3% das matrículas na EaD do estado em 2018. Foi também a principal responsável pela diminuição da participação relativa da UAB na região – seguida pela Fatec. Não obstante, a UAB teve alguma importância no início da Univesp: em 2016, 92,4% das matrículas da IES se encontravam em polos vinculados à UAB. Embora a Univesp seja um modelo novo, que mereça ser mais bem estudado, cabe salientar a participação das tradicionais IES paulistas em sua organização: USP, Unesp e a Universidade Estadual de Campinas (Unicamp) se organizaram, em conjunto ao Centro Paula Souza e às fundações estaduais de fomento à pesquisa e à cultura do estado, para a formulação do projeto da Univesp e para a constituição de seu comitê diretivo. Essas instituições contribuíram com a rápida expansão da Univesp ao ceder suas instalações para a constituição de polos de apoio presenciais (Vogt, 2008). Adicionalmente, a universidade virtual contou também com a cessão das instalações de diversas escolas municipais para constituir seus polos presenciais (Brasil. MEC. CNE. CES, 2015b).

As três experiências de expansão da EaD analisadas revelaram graus distintos de relação com o sistema público federal. No Piauí e no Rio de Janeiro, as IES federais e o Sistema UAB possuem grande importância na expansão da modalidade, enquanto em São Paulo a participação do sistema federal na EaD é pequena e em tendência decrescente. Não obstante, há um ponto em comum nas experiências dos três estados: o envolvimento ativo dos governos estaduais na expansão da EaD. No caso da Univesp, o protagonismo estadual é evidente. Mas também no Rio de Janeiro e no Piauí, as estruturas criadas pelos governos estaduais, como é o caso do Cederj e da Uapi, complementam e potencializam o apoio que o Sistema UAB oferece desde 2006, constituindo-se em um fator importante para a – até então – bem-sucedida expansão da EaD nesses estados.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

---

Este artigo procurou investigar a viabilidade da expansão da EaD no segmento público como uma estratégia para a democratização do acesso aos cursos de graduação e para a redução do desequilíbrio entre as ofertas pública e privada na educação superior. Para isso, analisou quatro aspectos que orientam a oferta pública de educação superior.

Em primeiro lugar, verificou-se que há inúmeros dispositivos legais e normativos que, desde a LDB, preveem a expansão da EaD no segmento público.

Instituições públicas foram as primeiras a serem autorizadas a ofertar a EaD no nível de graduação. Os dois PNEs (2001-2010 e 2014-2024) determinaram que a EaD fosse uma das estratégias adotadas pelo segmento público para a expansão da oferta, para a democratização do acesso e para a redução das desigualdades regionais. Determinaram ainda que a expansão da oferta pública fosse equivalente a, no mínimo, 40% da expansão total, como uma forma de garantir a qualidade do sistema. Ou seja, a expansão do segmento público na modalidade EaD não apenas é prevista, como também é encorajada pela legislação.

Segundo, ao analisar as tendências da oferta e da demanda da EaD, constatou-se que, após liderar a expansão no início dos anos 2000, o segmento público reduziu a oferta da EaD a partir de 2009, ao passo que, no mesmo período, o segmento privado expandiu rapidamente a oferta de cursos de graduação nessa modalidade, sem se restringir apenas às licenciaturas. Nos últimos quatro anos, essa expansão do segmento privado se acelerou e passou inclusive a substituir a oferta de cursos presenciais, num forte indicativo de que há importante demanda por cursos na modalidade EaD.

Caso fosse considerada apenas a oferta presencial, o segmento público cumpriria a meta de expansão de 40% das matrículas entre 2012 e 2018. Entretanto, o descompasso entre a retração da EaD no segmento público e a veloz expansão dessa modalidade no segmento privado tem sido o principal responsável pelo crescente desequilíbrio da oferta entre os dois segmentos. Se o segmento público for capaz de aproveitar a demanda social existente por EaD para ofertar cursos de qualidade, poderá reduzir esse desequilíbrio e induzir as IES privadas a ofertarem também cursos EaD de maior qualidade.

Terceiro, foi observado que o perfil social da demanda por EaD é distinto do perfil da demanda por ensino de graduação presencial. A EaD atende proporcionalmente mais estudantes de faixas etárias mais elevadas e com maior probabilidade de estarem trabalhando, independentemente da idade. Entre os estudantes da EaD, há também um maior percentual de pretos e de indivíduos de estratos com menor rendimento domiciliar *per capita*. Adicionalmente, em metade dos municípios brasileiros que possuem alguma oferta de educação superior, essa oferta é exclusivamente EaD. Isso indica que uma maior oferta pública na modalidade EaD tem o potencial de contribuir para a democratização, para a interiorização e para a redução das desigualdades regionais de acesso à educação superior. O ensino a distância, ao permitir a flexibilização de horários, a redução de deslocamentos e a oferta de cursos que atendam a interesses específicos, tem alcançado um perfil de estudantes que dificilmente conseguiria cursar o ensino presencial público na fase atual de vida.

Em quarto lugar, buscou-se investigar experiências relativamente bem-sucedidas, na medida em que estão mais consolidadas, de expansão da EaD no segmento público. Essa maior consolidação foi identificada nos estados do Piauí, do Rio de Janeiro e de São Paulo. Esses três estados apresentaram maior percentual de matrículas públicas na modalidade EaD em 2018. Ademais, foram as únicas unidades da Federação nas quais



houve crescimento absoluto das matrículas da EaD pública concomitante ao aumento da participação dessa modalidade no total de matrículas do segmento público entre 2010 e 2018. Há que se ressaltar que esse resultado positivo, em termos de expansão da EaD pública, foi obtido em um contexto político-econômico desfavorável, de crise econômica, de redução dos investimentos públicos e de retração total das matrículas na EaD pública.

As estratégias de expansão desses três estados diferiram no nível e na tendência de integração em relação à principal iniciativa federal para a EaD: o Sistema UAB. Os três estados tiveram, porém, um importante ponto em comum: um grande envolvimento do poder público estadual na oferta de EaD no segmento público. No Rio de Janeiro, a participação do sistema federal é atualmente elevada e crescente. No entanto, as IES públicas que ofertam a EaD se encontram articuladas em um consórcio estadual pioneiro (Cederj) que articula a oferta da modalidade no estado, facilitando o compartilhamento dos custos e dos conhecimentos da implementação da EaD entre as diversas instituições públicas do estado.

No Piauí a participação do governo federal é elevada, porém decrescente, com uma maior participação da Uespi e com a institucionalização da Uapi. Tanto no Piauí quanto no Rio de Janeiro, a expansão no período ocorreu majoritariamente a partir dos polos e locais de oferta já estabelecidos. Já São Paulo tem o modelo que mais se diferenciou dos demais: a maior parte da expansão ocorreu por meio de uma recém-criada universidade virtual (Univesp) que possui unicamente cursos EaD e se expandiu rapidamente para diversos municípios. Essa iniciativa, entretanto, foi implementada a partir do esforço conjunto das diversas instituições estaduais e a rápida expansão só foi possível porque utilizou a estrutura já estabelecida por essas instituições e por outras esferas do poder público para a constituição de polos de apoio.

Portanto, a análise conduzida neste trabalho respondeu afirmativamente a indagação inicial: sim, a expansão da EaD no segmento público pode ser uma estratégia para a democratização do acesso à educação superior e para a redução do desequilíbrio entre as ofertas pública e privada. Adiciona-se: a experiência recente mostra que a expansão da EaD é mais bem-sucedida quando conta com a articulação de diversas esferas do poder público. Não há como negar que a EaD se tornou uma realidade e uma oportunidade de inclusão de pessoas que não tinham acesso à educação superior. Entretanto, essa oportunidade fora majoritariamente capturada pelo segmento privado. Uma significativa expansão pública nesse campo, associada às políticas de avaliação, supervisão e regulação da educação superior, poderá ajudar a imprimir uma nova direção ao avanço da EaD nesse nível de ensino.

A solução para os desafios da EaD na educação superior exige maior participação do poder público, dos diversos sistemas educacionais, com importante papel a ser desempenhado pelo governo federal, por meio do Sinaes e das políticas de expansão pública para essa modalidade educacional em nível nacional, como foi o caso da UAB.

## REFERÊNCIAS

---

- ALONSO, K. M. A expansão do ensino superior no Brasil e a EaD: dinâmicas e lugares. *Educação e Sociedade*, Campinas, v. 31, n. 113, p. 1319-1335, out./dez. 2010.
- ALVES, L. Educação a distância: conceitos e história no Brasil e no mundo. *Revista Brasileira de Aprendizagem Aberta e a Distância*, São Paulo, v. 10, p. 83-92, 2011.
- AZEVEDO, A. R. *O problema da evasão na educação superior brasileira e nas licenciaturas: uma análise da taxa de desistência de curso acumulada (2010-2015)*. 2019. 58 f. Trabalho de Conclusão de Curso (Especialização) – Escola Nacional de Administração Pública, Brasília, 2019.
- ARRUDA, E. P.; ARRUDA, D. E. P. Educação à distância no Brasil: políticas e democratização do acesso ao ensino superior. *Educação em Revista*, Belo Horizonte, v. 31, n. 3, p. 321-338, jul./set. 2015,
- BLACK, D. A.; SMITH, J. A. Estimating the returns to college quality with multiple proxies for quality. *Journal of Labor Economics*, Chicago, v. 24, n. 3, p. 701-728, 2006.
- BRASIL. Decreto nº 65.239, de 26 de setembro de 1969. Cria Estrutura Técnica e Administrativa para a elaboração do projeto de um Sistema Avançado de Tecnologias Educacionais, incluindo rádio, Televisão e outros meios, e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 29 set. 1969. Seção 1, p. 8168.
- BRASIL. Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 23 dez. 1996. Seção 1, p. 27833.
- BRASIL. Decreto nº 2.494, de 10 de fevereiro de 1998. Regulamenta o art. 80 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 11 fev. 1998. Seção 1, p. 1.
- BRASIL. Lei nº 10.172, de 9 de janeiro de 2001. Aprova o Plano Nacional de Educação e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 10 jan. 2001. Seção 1, p. 1.
- BRASIL. Decreto nº 5.622, de 19 de dezembro de 2005. Regulamenta o art. 80 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 20 dez. 2005. Seção 1, p. 1.

BRASIL. Decreto nº 5.800, de 8 de junho de 2006. Dispõe sobre o Sistema Universidade Aberta do Brasil – UAB. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 09 jun. 2006. Seção 1, p. 4.

BRASIL. Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014. Aprova o Plano Nacional de Educação – PNE e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 26 jun. 2014. Seção 1, p. 1.

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. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 26 maio 2017. Seção 1, p. 3.

BRASIL. Fórum Nacional de Educação (FNE). *Conae 2014 – O PNE na articulação do sistema nacional de educação: participação popular, cooperação federativa e regime de colaboração: documento final*. Brasília: FNE, 2014.

BRASIL, Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep). *Relatório do 3º ciclo de monitoramento das metas do Plano Nacional de Educação – 2020*. Brasília, 2020.

BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep). *Microdados: Censo da Educação Superior*. Brasília: Inep, [s.d.].

BRASIL. Ministério da Educação (MEC). Portaria nº 335, de 6 de fevereiro de 2002. Cria Comissão Assessora com a finalidade de apoiar na elaboração de proposta de alteração das normas que regulamentam a oferta de educação a distância no nível superior e dos procedimentos de supervisão e avaliação do ensino superior a distância. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 7 fev. 2002. Seção 1, p. 7.

BRASIL. Ministério da Educação (MEC). Conselho Nacional de Educação (CNE). Câmara de Educação Superior (CES). *Parecer CNE/CES nº 151/1998*. Consulta tendo em vista o § 4º do artigo 87 da Lei 9.394/1996. Brasília, DF, 31 ago. 1998.

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

BRASIL. Ministério da Educação (MEC). Conselho Nacional de Educação (CNE). Câmara de Educação Superior (CES). *Parecer CNE/CES nº 242/2015*. Credenciamento da Fundação Universidade Virtual do Estado de São Paulo (UNIVESP), com sede no município de São Paulo, estado de São Paulo, para a oferta de cursos superiores na modalidade a distância. Brasília, CNE/CES, 2015b.

BRASIL. Ministério da Educação (MEC). Secretaria de Educação Superior (SES). *Comissão Assessora para Educação Superior a Distância (Portaria MEC nº. 335, de 6 de fevereiro de 2002): relatório*. Brasília: MEC/Sesu, 2002.

BRASIL. Ministério da Educação (MEC). *Conae 2010: construindo o sistema nacional articulado de educação: o plano nacional de educação, diretrizes e estratégias de ação: documento final*. Brasília, MEC/SE/SEA, 2010.

CARNOY, M. et al. *Expansão das universidades em uma economia global em mudança*. Brasília: Capes, 2016.

CARVALHAES, F.; RIBEIRO, C. A. C. Estratificação horizontal da educação superior no Brasil: desigualdades de classe, gênero e raça em um contexto de expansão educacional. *Tempo Social*, São Paulo. v. 31, p. 195-233, abr. 2019.

CASEIRO, L. C. Z.; AZEVEDO, A. R. Eficiência e potencial de expansão da educação superior pública. In: MORAES., G. H.; ALBUQUERQUE, A. E. M. (Org.). *Cadernos de estudos e pesquisas em políticas educacionais: 5 anos de Plano Nacional de Educação*. Brasília: Inep, 2019. p. 107-158. (Coleção Cadernos de Estudos e Pesquisas em Políticas Educacionais, v. 2).

CASEIRO, L. C. Z.; MACIENTE, A. N. Estratificação horizontal da educação superior e inserção no mercado formal de trabalho dos recém-egressos dos cursos de Ciências, Tecnologia, Engenharia e Matemática (CTEM). In: ENCONTRO ANUAL DA ANPOCS, 43., 2019, Caxambu. *Anais...* Caxambu: Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Ciências Sociais, 2019.

CHARLES, M.; BRADLEY, K. Equal but separate? a cross-national study of sex segregation in higher education. *American Sociological Review*, p. 573-599, 2002.

DALE, S. B.; KRUEGER, A. B. Estimating the effects of college characteristics over the career using administrative earnings data. *Journal of Human Resources*, v. 49, n. 2, p. 323-358, 2014.

DEMENTSHUK, M.; HENRIQUES, P. *Pássaros voam em bando: a história da internet do século XVIII ao século XXI*. João Pessoa: Anid, 2019.

DOURADO, L. F. Políticas e gestão da educação superior a distância: novos marcos regulatórios? *Educação e Sociedade*, Campinas, v. 29, n. 104, p. 891-917, out. 2008.

FALEIROS, M.; PRATES, A. A. Status socioeconômico das ocupações, prestígio ocupacional e formação universitária no Brasil a partir da PNAD 2007. CONGRESSO BRASILEIRO DE SOCIOLOGIA, 17., 2015, Porto Alegre. *Anais...* Porto Alegre, 2015.

GERBER, T. P.; CHEUNG, S. Y. Horizontal stratification in postsecondary education: forms, explanations, and implications. *Annual Review of Sociology*, Palo Alto, CA, v. 34, p. 299-318, 2008.

GIOLO, J. A educação a distância e a formação de professores. *Educação & Sociedade*, Campinas, v. 29, n. 105, p. 1211-1234, set./dez. 2008.

GIOLO, J. Educação a distância: tensões entre o público e o privado. *Educação & Sociedade*, Campinas, v. 31, n. 113, p.1271-1298, out./dez. 2010.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). *Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (Pnad): séries históricas e estatísticas*. Rio de Janeiro: IBGE, 2004.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). *Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (Pnad Contínua – suplemento educação): microdados*. Rio de Janeiro: IBGE, 2018.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). *Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (Pnad Contínua – suplemento educação): microdados*. Rio de Janeiro: IBGE, 2019.

LIMA, D. C. B. P. *Produto 2: 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*. Brasília: MEC-CNE/Unesco, 2014. Disponível em: <[http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com\\_docman&view=download&alias=16511-produto-02-estudo-processo&Itemid=30192](http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&view=download&alias=16511-produto-02-estudo-processo&Itemid=30192)>. Acesso em set.2020.

LUCAS, S. R. Effectively maintained inequality: Education transitions, track mobility, and social background effects. *American Journal of Sociology*, v. 106, n. 6, p. 1642-1690, 2001.

MARTINS, C. B. A reforma universitária de 1968 e a abertura para o ensino superior privado no Brasil. *Educação & Sociedade*, Campinas, v. 30, n. 106, p. 15-35, jan./abr. 2009.

MELLO, G. MEC anuncia novo marco regulatório para EaD e setor recebe bem as mudanças. *Thomson Reuters Brasil: Notícias de Negócios*. 21 de junho de 2017. Disponível em: <<https://br.reuters.com/article/educacao-mec-ead-idBRKBN19C2XC-OBRBS>>. Acesso em out.2020.

MELLO, U. M.; SENKEVICS, A. S. Os cursos de graduação antes e depois da Lei de Cotas. In: BARBOSA, M. L. O. (Org.). *A expansão desigual do ensino superior no Brasil*. Curitiba: Appris, p. 83-108, 2020.

- MONT'ALVÃO, A. A dimensão vertical e horizontal da estratificação educacional. *Teoria e Cultura*, Juiz de Fora, v. 11, n. 1, p. 1-6, jan./jun. 2016.
- MORAN COSTAS, J. M. A educação superior a distância no Brasil. In: SOARES, Maria S. A. (Org.). *A educação superior no Brasil*. Brasília: Capes-Unesco, 2002.
- ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT (OECD). SF2. 3: age of mothers at childbirth and age-specific fertility. OECD Family Database. 2019. Available in: <[https://www.oecd.org/els/soc/SF\\_2\\_3\\_Age\\_mothers\\_childbirth.pdf](https://www.oecd.org/els/soc/SF_2_3_Age_mothers_childbirth.pdf)>. Access in: 10 out.2020.
- PIAUI. Decreto nº 16.933, de 16 de dezembro de 2016. Institui a Universidade Aberta do Piauí – UAPI. *Diário Oficial do Estado do Piauí*, Teresina, v. 85, n. 233, 16 dez. 2016.
- SEGENREICH, S. C. D. Desafios da educação à distância ao sistema de educação superior: novas reflexões sobre o papel da avaliação. *Educar*, Curitiba, n. 28, p. 161-177, jul./dez. 2006.
- SEGENREICH, S. C. D. ProUni e UAB como estratégias de EAD na expansão do Ensino Superior. *Pro-Posições*, Campinas, v. 20, n. 2, p. 205-222, maio/ago. 2009.
- SGUISSARDI, V. Modelo de expansão da educação superior no Brasil: predomínio privado/mercantil e desafios para a regulação e a formação universitária. *Educação & Sociedade*, Campinas, v. 29, n. 105, p. 991-1022, set./dez. 2008.
- SHAVIT, Y.; ARUM, R.; GAMORAN, A. *Stratification in higher education: a comparative study*. Stanford University Press, 2007.
- SOMMER, L. H. Educação a distância e formação de professores: problemas, perspectivas e possibilidades. Apresentação. *Em Aberto*, Brasília, v. 23, n. 84, p. 11-14, nov. 2010.
- SENKEVICS, A. A expansão recente do ensino superior: cinco tendências de 1991 a 2020. In: MORAES., G. H.; ALBUQUERQUE, A. E. M. (Org.). *Cadernos de Estudos e Pesquisas em Políticas Educacionais*. Brasília, no prelo.
- VOGT, C. O Programa Univesp e a expansão do ensino superior público paulista. *Revista USP*, São Paulo, v. 78, p. 58-66, jun./ago. 2008.
- WESTLUND, O.; WEIBULL, L. Generation, life course and news media use in Sweden 1986–2011. *Northern Lights: Film & Media Studies Yearbook*, v. 11, n. 1, p. 147-173, 2013.