

# O processo de institucionalização da educação a distância pública: análise dos processos no Brasil e em Portugal

The institutionalization process of public distance education:  
analysis of the processes in Brazil and Portugal

Braian VELOSO<sup>1</sup>

José António MOREIRA<sup>2</sup>

Daniel MILL<sup>3</sup>

## Resumo

O objetivo deste artigo é analisar o processo de institucionalização da Educação a Distância (EaD) pública em Portugal e no Brasil. Foram realizadas análises documentais e sete entrevistas com docentes, discentes e uma designer instrucional, todos com experiência na Universidade Aberta de Portugal. Ao fazer um diálogo entre as realidades, observa-se que, no Brasil, a institucionalização tem um caráter especialmente endógeno, resultando de políticas públicas que influenciam diretamente as instituições que tradicionalmente oferecem cursos presenciais. Em Portugal, a institucionalização da modalidade tem uma característica fortemente exógena, baseada nos embates entre as instituições que compõem o ambiente organizacional.

Palavras-chave: Educação a Distância. Institucionalização. Universidade Aberta de Portugal. Sistema Universidade Aberta do Brasil.

## Abstract

The objective of this article is to analyze the process of institutionalization of public Distance Education (EaD) in Portugal and Brazil. Documentary analyses and seven interviews with teachers, students and an instructional designer, all with experience at the Open University of Portugal, were conducted. By establishing a dialogue between the realities, it is observed that, in Brazil, institutionalization has a particularly endogenous character, resulting from public policies that directly influence institutions that traditionally offer face-to-face courses. In Portugal, the institutionalization of the modality has a strongly exogenous characteristic, based on clashes between the institutions that make up the organizational environment.

Keywords: Distance Education. Institutionalization. Open University of Portugal. Universidade Aberta do Brasil System.

---

<sup>1</sup> Doutor em Educação pela Universidade Federal de São Carlos (UFSCar). Professor Adjunto da Universidade Federal de Lavras (UFLA). É Membro do Grupo de Estudos e Pesquisas sobre Inovação em Educação, Tecnologias e Linguagens – (Grupo Horizonte). Lattes: <http://lattes.cnpq.br/2537302046587655>. Orcid: <https://orcid.org/0000-0002-9459-5740>. E-mail: [braiagarritoveloso@gmail.com](mailto:braiagarritoveloso@gmail.com)

<sup>2</sup> Doutor em Ciências da Educação pela Universidade de Coimbra. É Professor Auxiliar no Departamento de Educação e Ensino a Distância (DEED) da Universidade Aberta (UAb). Coordenador do Núcleo de Estudos de Pedagogia do Ensino Superior (NEPES) sedado no CEIS20. Lattes: <http://lattes.cnpq.br/9800508476476626>. Orcid: <https://orcid.org/0000-0003-0147-0592>. E-mail: [jmoreira@uab.pt](mailto:jmoreira@uab.pt)

<sup>3</sup> Doutor em Educação pela Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG). Professor Titular da Universidade Federal de São Carlos (UFSCar). Líder do Grupo de Estudos e Pesquisas sobre Inovação em Educação, Tecnologias e Linguagens – (Grupo Horizonte). Lattes: <http://lattes.cnpq.br/1515286597269486>. <https://orcid.org/0000-0002-8336-3645>. E-mail: [mill@ufscar.br](mailto:mill@ufscar.br)

## Introdução

O debate sobre a institucionalização da Educação a Distância (EaD) tem ganhado bastante destaque nos últimos anos. No Brasil, esse processo dá-se mediante a inserção da modalidade em universidades acomodadas historicamente à oferta de cursos presenciais. Em outros países, como em Portugal, a realidade mostra-se diametralmente distinta, uma vez que uma instituição de finalidade única, especializada na oferta de EaD, se situa na vanguarda das práticas em cursos a distância. Em todos os casos, a modalidade e as universidades que dela fazem uso certamente lidaram com as vicissitudes do cenário pandêmico de modo diverso, adaptando-se às exigências impostas pelo assim chamado Ensino Remoto Emergencial (ERE) – ou outras nomenclaturas similares. Ressalta-se que as discussões teórico-práticas da área sinalizaram uma distinção fundamental entre EaD e ERE, considerando-se o caráter emergencial deste, bem como a falta de planejamento, profissionais devidamente preparados e outros entraves vivenciados na pandemia que distam as experiências educacionais desse período de outras propostas de cursos à distância feitas com seriedade (Veloso; Mill, 2022a). Em que pesem as distinções, é mister considerar que, devido ao cenário pandêmico, o debate sobre a incorporação da EaD à rotina institucional voltou novamente à baila, como ponto fulcral para pensarmos o futuro da educação nas próximas décadas. Essa discussão mostra-se em demasia importante, inclusive porque dados recentes evidenciam a forte expansão dos cursos a distância entre as licenciaturas (Brasil, 2023), demonstrando que, num futuro que já se apresenta no presente, teremos uma massa de professores formados por essa modalidade.

Diante disso, este artigo traz um recorte da tese de doutorado do primeiro autor (Veloso, 2022). O objetivo do texto é analisar o processo de institucionalização da EaD pública em Portugal, a partir da Universidade Aberta (UAb-Portugal<sup>4</sup>) desse país, dialogando com a realidade brasileira. Para tanto, foram realizadas análises documentais e entrevistas semiestruturadas. Os dados foram analisados à luz de abordagem qualitativa. Reitera-se que os resultados serão discutidos, no

---

<sup>4</sup> A sigla oficial da instituição é “UAb”, mas iremos usar “UAb-Portugal” para evitar quaisquer confusões com o Sistema UAB.

texto, juntamente da experiência de institucionalização no Brasil, a fim de estabelecer diálogo entre as realidades.

Quanto à organização, o texto está dividido de modo a melhor articular a discussão. Em primeiro lugar, apresentamos breves considerações sobre a institucionalização da EaD no Brasil. Em seguida, descrevemos a metodologia e os procedimentos metodológicos. Após isso, partimos para a análise da institucionalização da EaD em Portugal, fazendo um panorama histórico e observando a presença da modalidade no ordenamento jurídico português. Posteriormente, estabelecemos comparações entre as características da consolidação da EaD pública em Portugal e no Brasil. O texto encerra-se com considerações finais, retomando alguns pontos do debate e apontando possíveis lacunas para outros estudos.

## Breves noções sobre a institucionalização da Educação a Distância pública no Brasil

Ao falarmos de EaD pública no contexto brasileiro, não há como desconsiderar o Sistema Universidade Aberta do Brasil (UAB) como principal indutor da modalidade. Estruturado por meio de editais de financiamento que selecionam instituições de educação superior presencial, numa perspectiva consorciada, as quais aportam Tecnologias Digitais de Informação e Comunicação (TDIC) para a oferta de cursos a distância, esse modelo apresenta-se como ponto fulcral na análise da institucionalização (Ferreira; Carneiro, 2015). Ele é o principal responsável por inserir e fomentar experiências de EaD no bojo das universidades públicas brasileiras, tendo orientação fortemente voltada à formação de professores. Conforme Veloso (2022), ao adentrar um contexto institucional acomodado à oferta apenas de cursos presenciais, a modalidade gera desestabilização e abalo na ordem interna. Para o autor, isso acaba por criar embates e movimentos que, de um lado, são gerados e mantidos pelas próprias contradições imanentes ao Sistema UAB e, por outro lado, que se constituem como a força motriz da institucionalização enquanto fenômeno essencialmente dialético e, em última instância, humano.

Cabe pontuar que essa política pública é essencial para apreender o processo de incorporação da EaD no caso brasileiro, porquanto é a principal responsável por ampliar a oferta de cursos na modalidade em instituições públicas. O Sistema UAB tem relação com as mudanças no art. 80 da Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB) realizadas em 2005, que criam terreno fértil para a expansão da EaD (Mill, 2016). Não se pode deixar de mencionar, aliás, as experiências e, conseqüentemente, pesquisas que surgiram e foram decisivas para melhor compreender possibilidades e limites. No entanto, ainda que essa política seja essencial para o crescimento dos cursos a distância públicos, desde sua implementação em 2006 se assiste a um cenário de vertiginosa expansão da modalidade nas instituições privadas. Dados do Censo da Educação Superior de 2022 (Brasil, 2023) evidenciam que a EaD ultrapassou a marca histórica de 3 milhões de ingressantes. O mesmo relatório demonstra que a maioria acachapante dessas matrículas ocorre em instituições privadas. De um lado, isso mostra como os cursos a distância têm se apresentado enquanto terreno fértil para exploração da educação como mercadoria, especialmente na formação de professores (Vian, 2022; Scudeler; Tassoni, 2023). Por outro lado, entendemos que esses dados, mais do que reafirmarem uma tendência histórica à prevalência do setor privado no ensino superior brasileiro, escancaram os desafios e entraves para as instituições públicas manterem e expandirem seus cursos na modalidade a distância.

Ora bem, a institucionalização é tema central para pensar a expansão e a perenidade da EaD pública. O que é mister na compreensão dessa dinâmica específica do caso brasileiro é o caráter notadamente endógeno do processo. Com efeito, o ambiente organizacional e os aspectos exógenos são imprescindíveis na compreensão maior da institucionalização, até porque a política de fomento externa acaba por gerar padronização nas propostas de cursos, mostrando-se como instrumento de pressão isomórfica coercitiva, nos termos de DiMaggio e Powell (2005). Porém, dadas a estrutura hierárquico-burocrática das universidades públicas brasileiras (Vieira; Vieira, 2003, 2004) e as próprias condições de inserção e fomento à EaD, a incorporação da modalidade lida constantemente com lutas e embates sobretudo endógenos, num amálgama que resulta das influências recíprocas entre aparato burocrático, *ethos* organizacional e ação dos sujeitos. Essa compreensão do processo

parte, especialmente, da afirmação de que as instituições são, antes de mais, aglomerados de indivíduos que agem reciprocamente. Tal abordagem coaduna-se com a perspectiva maior da tese de doutorado de Veloso (2022), que toma a ação social como principal objeto de estudo, à luz das contribuições weberianas (Weber, 2015, 2016).

Dito isso, nas próximas páginas, para além da descrição dos procedimentos metodológicos, iremos nos debruçar sobre uma análise da trajetória histórica de afirmação da Universidade Aberta de Portugal (UAb-Portugal), passando pelo atual formato de institucionalização da EaD portuguesa no ordenamento jurídico. Essa análise direcionada ao caso português se justifica, porque já fizemos outras pesquisas sobre a experiência brasileira (Veloso, 2022; Veloso; Mill, 2022a, 2022b) que se somam a outros estudos empreendidos recentemente em nosso grupo de pesquisa, como as investigações de Chaquime (2019) e Moreira (2021). Portanto, vamos analisar o caso da UAb-Portugal para, a partir disso, compará-lo à realidade no Brasil, ampliando investigações nossas que temos feito nos últimos anos acerca da temática.

## Metodologia e procedimentos metodológicos

O presente artigo, já o dissemos, é um recorte da pesquisa de doutorado do primeiro autor realizada no âmbito do Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade Federal de São Carlos (PPGE-UFSCar). A pesquisa foi aprovada pelo Comitê de Ética em Pesquisa em Seres Humanos da UFSCar por meio do parecer nº 1.930.017. Nomeadamente, os dados aqui apresentados resultam do período de sanduíche no exterior. De setembro de 2021 a fevereiro de 2022, foram realizadas atividades na UAb-Portugal no intuito de compreender o modelo de EaD português.

Quanto aos procedimentos metodológicos, foram feitas visitas *in loco* à delegação da cidade do Porto da UAb-Portugal. Também foram feitos uma visita à sede em Lisboa e o acompanhamento, durante dois dias, de atividades realizadas num Centro Local de Aprendizagem (CLA) situado em Ponta Delgada, cidade que faz parte dos Açores. Concomitantemente, foram empreendidas análises bibliográficas e

documentais. A revisão narrativa foi feita com base em buscas no Google Acadêmico, a partir de palavras-chave como “EaD”, “UAb”, “Universidade Aberta de Portugal” etc. Os textos encontrados foram selecionados com base no título, palavras-chave e resumo, a partir de critérios subjetivos – maior adequação e relevância para o estudo de acordo com a perspectiva do pesquisador. Sobre as análises documentais, consultaram-se leis, decretos e documentos portugueses da UAb-Portugal ou que normatizam e regulamentam a EaD no país (Portugal, 1986, 2007, 2018, 2019a, 2019b; UAb, 2020). Nesses documentos, foram pesquisadas palavras-chave como “Educação a Distância”, “EaD” e “Ensino a Distância”. Foram extraídas as partes referentes à modalidade. Com os excertos, foram feitas comparações entre os documentos e análises em confrontação com o referencial teórico adotado.

Na pesquisa, também foram realizadas entrevistas semiestruturadas, à luz da abordagem compreensiva, conforme Kaufmann (2013). Todas as conversas tiveram duração média de 40 minutos e contaram com um roteiro semiestruturado. As entrevistas foram registradas e, posteriormente, transcritas. As transcrições foram lidas na íntegra e utilizadas nas análises em confrontação com a revisão bibliográfica. No total, foram entrevistados três docentes, uma funcionária da equipe de *designers* instrucionais e três discentes, todos com experiência na UAb-Portugal. No texto, vamos utilizar nomenclaturas genéricas para nos referir aos entrevistados, em respeito ao sigilo e às normas éticas.

## A institucionalização da Universidade Aberta de Portugal: panorama sobre a afirmação dentro do campo organizacional

João (2018, p. 15, grifo nosso) argumenta que, posteriormente à publicação do decreto-lei que institui a UAb-Portugal, se iniciou uma “*batalha* para a sua instalação e afirmação como instituição de ensino superior público integrada, de pleno direito, no quadro da lei de autonomia das universidades”. De acordo com essa mesma autora, a primeira etapa de institucionalização delimita-se pelo período que vai da criação em 1988 à tomada de posse do primeiro reitor eleito, o professor Rocha Trindade, em 1994. A data do decreto-lei é tida como a referência

de criação da UAb-Portugal, mas João (2018) evidencia que, institucionalmente, só foi possível conquistar relativa normalidade após a nomeação da reitoria. Esse processo de afirmação institucional era, à época, imprescindível para o pleno funcionamento da universidade, uma vez que, somente depois de nomeado o reitor, se procederia à nomeação dos quadros superiores, ao recrutamento de pessoal, ao estabelecimento de um plano de atividades, entre outras ações (João, 2018). Nesse ínterim, a UAb-Portugal começou a efetivamente colocar em funcionamento sua estrutura organizacional, que viabilizou os primeiros cursos atrelados à formação de professores.

Importante ressaltar que os cinco primeiros anos de existência da instituição de EaD portuguesa demarcaram um período de verdadeiros embates. O que João (2018) chama de *batalhas* envolve a constituição das bases legais que permitiram a definição da burocracia institucional capaz de dar movimento à UAb-Portugal. O processo que culminou na “homologação dos Estatutos pela tutela foi um processo difícil, uma autêntica ‘via dolorosa’, que esteve em linha com os inúmeros obstáculos enfrentados pelos dirigentes da Universidade e, em particular, pelo seu reitor, para dar corpo à Universidade Aberta” (João, 2018, p. 16). A definição estatutária era indispensável para que, dentro do ambiente organizacional, a instituição conseguisse se afirmar, assegurando autonomia e equiparando-se às outras universidades integradas no campo. É notável que a análise desse processo, em especial nos primeiros anos, ratificou as lutas fundantes que levaram à burocratização, lutas estas que lidaram, historicamente, com resistência e preconceito para com a universidade portuguesa.

Ainda no que toca ao seu processo histórico, é importante demarcar que a UAb-Portugal, assim como o Sistema UAB, nasceu com vocação notadamente direcionada à formação de professores. A democratização do acesso à escola somada à escassez de profissionais da educação habilitados em nível superior levou, em 1988, à criação de uma proposta de profissionalização em serviço realizada a distância. Esse movimento, conforme Amante (2011), caracterizou as primeiras ações de maior envergadura da UAb-Portugal. No Brasil, o Sistema UAB, desde o seu surgimento, tem preocupação maior com a formação docente, seja pela oferta de cursos de graduação ou de formação continuada. Essa orientação

mantém-se ainda hoje, com a reserva de vagas para licenciaturas entre os editais lançados pela Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes).

Pois bem, objetivando aprofundar a temática sobre a resistência, percebemos, durante as entrevistas, que o preconceito com relação à EaD em Portugal ainda hoje persiste, embora aparentemente tenha diminuído ao longo do tempo. Quanto à visão dos alunos, a Discente B da UAb-Portugal disse sentir certo preconceito, tendo-o vivenciado, inclusive: “Já me disseram, ‘ah, mas tá a fazer um curso a brincar, isso não serve pra nada’. Pronto, mas foi na brincadeira”. A mesma aluna salienta que, provavelmente, irá perceber essa resistência, se ela ainda existir, quando tentar procurar trabalho na área da sua licenciatura. Para o Discente A da UAb-Portugal, o preconceito existe, mas ele tem se dissipado. Parte disso tem relação com os mais de 30 anos de existência da instituição de EaD portuguesa<sup>5</sup>. O aluno destaca, inclusive, que, para a maior parte dos empregadores, não existe uma distinção tão forte entre as modalidades. O Discente C da UAb-Portugal, por seu lado, relatou-nos que, em seu país<sup>6</sup>, o preconceito para com a EaD é patente. Esse estudante associa a visão preconceituosa à falta de domínio no uso das TDIC. Uma análise global desses dados permite-nos constatar que, de um lado, existe certo preconceito que é percebido pelos discentes; por outro lado, essa resistência para com a EaD é, aparentemente, menos expressiva em Portugal do que noutros países, dentre os quais se incluem o Brasil. Os estudantes são unânimes em reconhecer que o cenário pandêmico, compelindo instituições e sujeitos a lidarem com as TDIC e com o que se tem chamado de ensino remoto, contribuiu, em maior ou menor grau, para diminuir o preconceito.

Na visão das professoras, a Docente B da UAb-Portugal afirma que o desconhecimento da universidade parece ser hoje maior do que quando a instituição fazia transmissões regulares na televisão portuguesa: “E eu acho que há alguns anos, quando eu era pequena, sabia-se mais o que era

---

<sup>5</sup> Não nos esqueçamos, todavia, de que a Universidade de Coimbra, a título de exemplificação, foi fundada há mais de 700 anos. As três décadas de existência da UAb-Portugal são, sem dúvida, imprescindíveis na consolidação e afirmação dessa universidade. Mas, nas lutas que compõem o ambiente organizacional, a instituição de EaD portuguesa, se se apoiar apenas na tradição, estará consideravelmente em desvantagem com relação às suas congêneres.

<sup>6</sup> O discente faz doutorado na UAb-Portugal, mas é oriundo e reside em país do continente africano.

a Universidade Aberta, porque dava na televisão, não é?”. A Docente C da UAb-Portugal também reconhece a existência de preconceito, entendendo que isso faz parte do perfil conservador da academia. Para ela, essa “resistência é desmontada quando os colegas percebem o trabalho que nós fazemos, percebem a investigação que fazemos, percebem como nós nos posicionamos na academia e como nós nos posicionamos em termos da própria atuação científica”. A Docente A da UAb-Portugal também corrobora a existência de preconceito com relação à universidade, embora o considere não tão acentuado. Seja como for, essa Docente afirma que o trabalho da última gestão da reitoria, somado a experiências de parceria com outras instituições portuguesas renomadas, tem contribuído significativamente para arrefecer uma postura preconceituosa ante a EaD. No que tange às experiências vivenciadas durante a pandemia, a Docente C da UAb-Portugal mostrou-se mais cautelosa e, a despeito de reconhecer o empenho de instituições e agentes que recorreram às formações oferecidas pela Universidade, disse não ter, até o momento, dados resultantes de uma pós-avaliação que permitam um posicionamento mais acertado. As Docentes A e B da UAb-Portugal, por sua vez, reconhecem a importância das ações e experiências educacionais decorrentes da pandemia, atribuindo-lhes papel importante na diminuição do preconceito para com a EaD.

Analisando as entrevistas, observamos que a consolidação e consequente afirmação da UAb-Portugal não têm se dado sem desafios que perpassam o ambiente organizacional. A resistência fez – e faz – parte das dinâmicas exógenas e esteve fortemente presente nos anos iniciais da instituição portuguesa de EaD, tal como as análises documentais e bibliográficas nos sugerem. Parece-nos, porém, que esse preconceito tem, de fato, diminuído ao longo dos anos. As falas de alguns participantes da pesquisa ressaltam a importância, nesse processo, do desenvolvimento histórico da UAb-Portugal atrelado às boas práticas que vêm sendo empreendidas. Interpretamos esse movimento como fruto de lutas, sobretudo dentro do ambiente organizacional. O preconceito e a resistência geraram – e ainda geram – tentativas de rechaçar a universidade portuguesa, que, apesar disso, resiste e vai se consolidando. Circunstâncias materiais como o surgimento de uma pandemia, malgrado todos os problemas sociais que eclodiram, forçaram instituições e sujeitos a,

tomando emprestado o termo usado pela Docente A da UAb-Portugal, se *sensibilizarem*. Passaram, portanto, a mudar sua visão sobre a EaD. Mas esse atual cenário, de aparente diminuição do preconceito, é tão somente o pináculo de um processo histórico que, repetimos, não se deu sem embates.

Sob a análise de João (2018), verificamos que os anos iniciais de surgimento e consolidação da UAb-Portugal demarcam árduo processo de constituição da infraestrutura física e tecnológica. Essa autora afirma que a instituição, nos primeiros anos, ficou com o que chama de espólio das entidades antecessoras – designadamente o Instituto Português de Ensino a Distância (Iped), o Instituto de Tecnologia Educativa (ITE) e o Projeto Universidade Aberta. Havia lacunas entre as necessidades reais da instituição e os recursos de que dispunha. Por parte do Ministério da Educação português, tinha-se um equivocado entendimento das necessidades de uma universidade de EaD, que demandava custos altos no setor de logística e comunicações, bem como na aquisição e uso de equipamentos, em consonância com o modelo vigente à época ainda pautado no uso de tecnologias como a TV e o rádio (João, 2018). Os degraus que foram galgados não se deram, portanto, sem embates, que compreendiam tanto a resistência em face das pressões geradas pelo campo como a necessidade de angariar recursos diante das limitações que eram impostas pelo investimento público, até então insuficiente.

Por meio das lutas endógenas, mas, em especial, exógenas, a instituição foi se desenvolvendo pelas sínteses resultantes. Uma maior compreensão da realidade e das necessidades institucionais promoveu mudanças, como a inclusão de novos cursos, transformações nas delimitações do público-alvo, aprimoramento no modelo pedagógico que depois levaria àquele virtual, dentre outras coisas. Toda essa experiência é, aliás, basal para a própria compreensão da EaD no país. As análises documentais empreendidas demonstram que uma definição mais clara e ampla para a modalidade, tanto nos ensinos secundário e básico como no ensino superior, surge apenas em decretos e leis mais recentes. Essa constatação reforça o argumento defendido na tese de doutorado de Veloso (2022) de que institucionalizar não tem a ver, precisamente, com a adoção de um modelo específico de configuração que contenha, como algo universal e necessário, alguma definição a qual possa ser quantitativa ou

qualitativamente mensurada. O que garante a recursividade de uma prática é, antes doutras coisas, a capacidade de se reproduzir com menores chances de interferência, estando dentro do que é organizacionalmente esperado.

Evidentemente, a UAb-Portugal conta, desde 1994, com todo um aparato burocrático que delinea suas atividades, inclusive sua compreensão da EaD. No entanto, a definição mais ampla e detalhada da modalidade no ordenamento jurídico do país é recente e conta decisivamente com as experiências da própria instituição de finalidade única. “Portugal não tinha nenhum documento oficial como tem o Brasil, que tem várias documentações [regulamentando a EaD]; não tinha, né? Porque a Universidade Aberta sempre foi o *staff* que levou a educação a distância nesse País” (Docente A da UAb-Portugal). No caso brasileiro, a definição mais precisa de EaD precede e cria o terreno para o surgimento do Sistema Universidade Aberta do Brasil (UAB). São configurações diferentes que, em ambos os casos, conseguem garantir recursividade com expectativas de materialização desta e não daquela forma.

## Presença da Educação a Distância na legislação portuguesa

Feito um panorama sobre o processo de consolidação e afirmação da UAb-Portugal, dedicamo-nos, agora, à análise da institucionalização da modalidade no ordenamento jurídico português. A Lei de Bases do Sistema Educativo (Portugal, 1986) define, em seu artigo 24, a EaD como modalidade que, mediante o uso de recurso multimídia e novas tecnologias da informação, se constitui não apenas como forma complementar do ensino regular, mas também como alternativa para a educação escolar. Trata-se de modalidade com particular incidência na educação permanente e na formação continuada de professores. Dentro do escopo da EaD, situa-se, de acordo com a referida lei, a UAb-Portugal. Estas são, basicamente, as únicas definições atinentes à modalidade no principal documento norteador do ensino português. A lei menciona, precisamos considerar, que a EaD será abrangida por legislação complementar. Mas no caso do ensino superior isso passa a acontecer, de modo amplo e detalhado, a partir do Regime Jurídico do Ensino Superior Ministrado a Distância (RJEaD) de 2019 – falaremos dele mais à frente.

Especificamente no Regime Jurídico das Instituições de Ensino Superior (Portugal, 2007), menciona-se apenas que a EaD será objeto de regulamentação complementar, de tal maneira que os aspectos mais gerais, resguardadas certas especificidades, incidem também sobre a UAb-Portugal enquanto instituição de ensino superior. Na análise do referido documento, destacamos a menção sobre a necessidade de criar condições de apoio aos trabalhadores-estudantes, por meio de formas de organização e frequência de ensino ajustadas às suas demandas e também por meio da valorização de competências adquiridas no mundo do trabalho. Ademais, no artigo 26, sobre as incumbências do Estado, definem-se, dentre elas, o estímulo à abertura para a modernização e para a internacionalização das instituições de ensino superior, o incentivo à investigação científica e à inovação tecnológica e o incentivo à educação ao longo da vida de modo a permitir a aprendizagem permanente. Percebe-se, nesse sentido, a importância da UAb-Portugal e, conseqüentemente, da EaD, dadas as suas especificidades que as tornam mais próximas da modernização e inovação tecnológica, além de suas possibilidades de flexibilização de espaço e tempo, que são caras à adequação de modelos de ensino aos chamados trabalhadores-estudantes.

Para além das definições supraditas, no Regime Jurídico dos Graus e Diplomas do Ensino Superior de 2006, determinava-se que os cursos só poderiam ser ministrados a distância se tal característica constasse expressamente no ato de acreditação. Contudo, devido à indefinição dos critérios específicos, construíram-se barreiras legais que impossibilitavam a acreditação dos cursos na EaD (Portugal, 2019a). Isso acabou por criar uma espécie de monopólio legítimo da oferta de cursos à distância de maior complexidade, como graduações e pós-graduações, cabendo precisamente à UAb-Portugal essa exclusividade. O RJEaD surge, portanto, para suprir essa lacuna na legislação, propondo um quadro claro de princípios e regras para reconhecimento, organização e funcionamento da modalidade de ensino superior a distância. O documento considera a EaD como “modelo alternativo e eficaz para a qualificação superior de estudantes fora da idade de referência” (Portugal, 2019a, p. 49).

Ademais, depreende-se que o documento normativo define os ciclos de estudos ministrados a distância por meio de uma interpretação objetiva bastante clara, qual seja, ciclos cujas unidades curriculares a

distância corresponda a um mínimo de 75% do total de créditos do plano de estudos. O RJEaD, embora não imponha isso como condição indispensável para a acreditação, estimula deliberadamente a cooperação, com especial ênfase na atuação da UAb-Portugal na construção de propostas consorciadas. Essa articulação pode se dar tanto entre as instituições de ensino superior como entre estas e empresas, associações empresariais ou socioprofissionais etc. Por sua vez, os docentes podem ser contratados para atuarem em diversas organizações que integram o mesmo consórcio. Aliás, o Estado incumbe-se da totalidade dos custos de ciclos de estudos a distância ofertados por consórcios firmados entre a UAb-Portugal e outras instituições, desde que as propostas se orientem pela oferta de ensino superior a novos públicos, especialmente estudantes-trabalhadores de regiões com baixa densidade populacional e sem oferta local de ensino superior público (Portugal, 2019a).

Concernentemente aos critérios para acreditação, eles podem ser sintetizados nas categorias: recursos humanos, recursos materiais e tecnológicos, modelo pedagógico e desenho curricular, estrutura curricular e plano de estudos, e avaliação da qualidade. Há uma preocupação clara em precisar, num documento burocrático, quais são os aspectos que devem ser contemplados pela instituição, a fim de assegurar propostas de EaD com qualidade. Baseando-nos nos dados e nas experiências *in loco*, bem como nas informações contidas no RJEaD, constatamos que a construção do documento conta com amplo apoio da experiência da UAb-Portugal. Logo, a definição de critérios para acreditação – que, como observamos durante conversas com docentes, não foram atingidos pela grande maioria das primeiras propostas submetidas para apreciação – relaciona-se fortemente à visão de EaD que, atualmente, predomina no modelo português, tendo a instituição de finalidade única como vanguarda.

As exigências para o reconhecimento dos cursos ministrados a distância incluem, para exemplificar: corpo docente com formação comprovada para a EaD; corpo técnico especializado e qualificado para prestar apoio *individualizado* aos estudantes sempre que necessário; equipe competente para auxiliar os professores no desenho curricular dos planos de estudos e dos materiais didáticos; infraestrutura adequada como campus virtual, *site* com repositórios digitais, sistema integrado de gestão acadêmica, dentre outros; modelo pedagógico centrado no estudante e

calçado no diálogo, na interação entre pares, na flexibilidade de espaço e tempo etc.; adoção de medidas adequadas para inclusão digital dos estudantes; dentre outras coisas que são arroladas no RJEaD (Portugal, 2019a).

Ainda que o documento estabeleça definições que contribuam para romper com certo monopólio da EaD portuguesa, o mesmo regime jurídico, ao preocupar-se com critérios aprofundados de qualidade, cria obstáculos para instituições sem experiência e que não estejam dispostas a investir na modalidade. Há, aí, uma via dupla: de um lado, a UAb-Portugal se vê diante de uma definição legal que cria as circunstâncias para a entrada massiva de organizações interessadas na sua seara de atuação; por outro lado, dadas as exigências para a acreditação, a universidade, por ser historicamente especializada na oferta de EaD, coloca-se num lugar de prestígio, sendo requisitada pelas outras instituições que queiram formatar propostas de cursos superiores a distância com qualidade. Exemplo disso são as formações que, durante o período de atividades no doutorado sanduíche do primeiro autor, estavam sendo ofertadas para profissionais de outras universidades portuguesas, formações estas que abordavam, inclusive, preceitos básicos da EaD, como modelos de tutoria e *feedback*, uso de TDIC, docência em contextos digitais etc. Ou seja, para que as possibilidades abertas pelo RJEaD se materializem por meio da entrada de outras instituições na modalidade, a UAb-Portugal reforça sua presença como vanguarda na oferta de cursos à distância. Esse fato não retira, entretanto, as incertezas especialmente a longo prazo, dados os abalos que com efeito serão percebidos na atual ordem das coisas dentro do ambiente organizacional.

As falas das docentes entrevistadas demonstram, em certo sentido, um entusiasmo com a possibilidade de valorização da EaD e do *e-learning* (Docente B da UAb-Portugal), estando a UAb-Portugal à frente disso nos próximos anos, o que a consolida como referência nacional (Docente A da UAb-Portugal); mas as incertezas resultantes da própria indefinição de alguns aspectos no RJEaD (Docente C da UAb-Portugal), ou a possível perda da exclusividade de cursos e a conseqüente possibilidade de desvalorização da universidade no cenário português (Docente B da UAb-Portugal) são aspectos que precisam ser considerados.

Então, se você pegar o regime jurídico, é um regime extremamente aberto, flexível, e que congrega o saber da Universidade Aberta para as outras instituições. Ou seja, o saber nosso, a experiência, é um ponto fundamental para que as outras instituições trabalhem conosco [...] a presença da Universidade Aberta, a parceria com a Universidade Aberta é o elemento-chave pra que a avaliação dessa educação a distância, das outras instituições, tenha mais, é... não diria qualidade, mas tenha mais significado na construção. Então, o papel da Universidade Aberta... ele bem gerido e bem planejado, ele só é crescer. [...] Eu acho que foi um marco importante. Houve muitas discussões. Não foi uma coisa fácil, mas foi um marco importante e que traz uma certa... como é que eu diria? Uma certa validação da experiência da Universidade Aberta em âmbito nacional (Docente A da UAb-Portugal).

Mas o que eu acho é que o regime jurídico é muito importante pra Universidade Aberta. É importante para a qualidade do ensino *online*, o *e-learning* em geral em Portugal. Portanto, haver algo estabelecido, isso sim é muito importante [...]. Isso por um lado para nós é bom e mau, não é? Portanto, é bom, porque estamos realmente em... passamos a estar em... na maior parte dos cursos e ajudar nisso, não é? [...] E é mau no sentido de que os nossos próprios cursos, que são exclusivos da Universidade Aberta, podem sofrer um bocado com isso. Portanto, temos que continuar a ter a nossa própria oferta de formação, e isso pode sofrer um pouco, por causa deste regime jurídico, não é? Claro, se os cursos passarem a ser todos em cooperação, também daqui a alguns anos, se calhar, não precisam da Universidade Aberta não é? [...] Acho que... acho que há ali um balanço interessante. Mas pro *e-learning* em geral e pro ensino a distância acho que é muito bom, por ter as coisas regulamentadas e se diga o que é esperado deles (Docente B da UAb-Portugal).

Não posso lhe dizer que tenho uma opinião formada, porque não tenho, né?... de que tipo de respostas as pessoas tão a oferecer, porque neste momento eu não tenho grande conhecimento do que que as minhas colegas noutras universidades estão a perceber [sobre o R]EaD]. [...] assim, depende do que que o Ministério da Educação, do ensino superior, é... porque o regime jurídico existe, mas não...

ainda não está muito claro, ainda traz algumas dúvidas do que que o próprio ministério e ministro querem em relação à própria Universidade Aberta. Se querem um complemento... que seja um complemento às outras universidades, se querem que seja uma formação para as outras universidades. Se nós temos que andar na linha de referência [...] portanto, tenho uma... uma ideia vaga, mas não tá muito trabalhada [sobre as influências do RJEaD a médio e longo prazo para a EaD e a UAb-Portugal] (Docente C da UAb-Portugal).

O RJEaD é um documento de fundamental importância que, somado às experiências impelidas pela pandemia no que se tem chamado de ensino remoto, contribui para as transformações no cenário português que tendem a acontecer nos próximos anos. A EaD, com as novas definições legais, deixará de ser uma quase exclusividade da UAb-Portugal, passando a integrar também instituições historicamente acomodadas à oferta tão somente de educação presencial<sup>7</sup>. Inserindo-se internamente noutras universidades, os cursos a distância, no seu decurso rumo à efetiva incorporação, certamente estarão enredados em embates organizacionais. Cada contexto, por certo, terá suas particularidades, que compreendem a natureza jurídica da instituição, seu desenvolvimento histórico, seu corpo docente, seu financiamento, entre outros aspectos.

Ora, os documentos e dados analisados acima concernem precisamente ao ensino superior. Quanto à educação básica portuguesa, o Decreto-Lei nº 55/2018 (Portugal, 2018), que estabelece o currículo dos ensinos básico e secundário e os princípios orientadores da avaliação das aprendizagens, menciona a EaD como modalidade que é complementarmente regulamentada pela Portaria nº 359/2019 (Portugal, 2019b). No contexto da educação básica, a EaD é definida, então, como modalidade educativa e formativa, cujos processos de ensino-aprendizagem ocorrem predominantemente com separação física entre docentes e discentes. Adicionalmente, existem as características: interação e participação tecnologicamente mediadas e apoiadas pelo professor-tutor e por equipes educativas; desenho curricular orientado para permitir o

---

<sup>7</sup> Com efeito, essa presença da EaD em instituições acomodadas à oferta de educação presencial vai gerar muitos embates endógenos que possibilitam comparações com o caso brasileiro e, conseqüentemente, com o Sistema UAB. De qualquer maneira, a consolidação histórica da modalidade no ambiente organizacional tem tido, no contexto português, uma característica fortemente exógena. Esse é o argumento central do texto.

acesso sem limites de tempo e lugar ao currículo e aos processos e contextos de ensino-aprendizagem; e modelo pedagógico especialmente concebido para o ensino-aprendizagem em ambientes virtuais (Portugal, 2019b). São referidas como escolas “E@D” as instituições públicas, particulares ou cooperativas, o que inclui instituições profissionais públicas e privadas, responsáveis pela sua respectiva área de educação sob proposta da Direção-Geral de Educação (DGE). Essas escolas especializadas na modalidade podem estabelecer cooperações com escolas de ensino presencial, bem como com outras instituições da comunidade (Portugal, 2019b).

A mesma Portaria (Portugal, 2019b) faz, além disso, uma distinção entre Sistemas de Gestão da Aprendizagem (SGA) e Ambientes Virtuais de Aprendizagem (AVA). Os primeiros são *softwares* ou ferramentas que viabilizam a construção de espaços virtuais para a EaD. Os segundos, por seu turno, são, de fato, os espaços em que acontecem os contextos de ensino-aprendizagem, com as ferramentas, os conteúdos, as interações pedagógicas etc. Vê-se que os SGA são considerados mais como meios, enquanto os AVA se constituem como a concretização do espaço por excelência do ensino-aprendizagem na EaD.

Aliás, a Portaria (Portugal, 2019b) concebe a modalidade a distância especificamente como alternativa de qualidade para os alunos impossibilitados de frequentar presencialmente a escola. Semelhantemente à legislação brasileira, a frequência em cursos totalmente a distância para alunos dos 2º e 3º ciclos do ensino básico geral só é permitida sob condições específicas. Somando-se a essas exigências, no ato de matrícula o discente deve apresentar declaração na qual conste a disponibilidade de meios técnicos e informáticos necessários para frequentar a modalidade, mais especificamente um computador com características multimídias, câmera, microfone e acesso à internet. O ordenamento jurídico português, pois, evidencia uma preocupação quanto às condições de acesso e permanência na EaD. O pleno aproveitamento dos benefícios de um curso a distância permeado por tecnologias digitais não deve se esquivar da discussão sobre o acesso a recursos tecnológicos. Naquilo que toca à pertinência e às exigências para a oferta da modalidade a distância na educação básica, sabemos que há intrincados aspectos que não podem ser ignorados. Não sendo este o foco de interesse deste artigo, limitamo-nos à descrição da EaD portuguesa nesse nível educacional.

## Diálogo entre a institucionalização da Educação a Distância no Brasil e em Portugal

A principal e mais notável diferença entre Brasil e Portugal no que se refere à incorporação dos cursos a distância diz respeito, na forma como interpretamos, às características exógenas e endógenas. Certamente, nos dois casos os elementos internos e externos influem decisivamente no fenômeno, não podendo ser dissociados se se quer compreender a realidade de forma abrangente e não parcial. Seja como for, o fato de o Sistema UAB ser uma política que incita a inserção da EaD em instituições públicas acomodadas à educação presencial cria um forte movimento dialético com características intraorganizacionais na experiência brasileira. Mesmo que os debates internos também estejam presentes e se mostrem imprescindíveis no desenvolvimento da UAb-Portugal, neste caso estamos sempre falando de uma universidade de finalidade única. O fundante embate dialético que existe entre modalidades<sup>8</sup> é proeminente, no caso português, dentro do ambiente organizacional; enquanto no Brasil essa luta acontece de forma intensa especialmente dentro das próprias universidades públicas.

Não podemos deixar de mencionar a especificidade geográfica que dista os dois países. Além das dimensões territoriais diametralmente dessemelhantes, Portugal está situado no contexto europeu, contexto este que abarca o surgimento de grandes expoentes das experiências de EaD institucionais, como a *Open University* (OU) e a Universidad Nacional de Educación a Distancia (Uned). Pois bem, sabe-se que o surgimento do Sistema UAB tem forte influência das universidades abertas europeias (Costa; Pimentel, 2009; Costa, 2012), havendo aí a transposição de um modelo oriundo de outro continente com características geográficas e sociais muito distintas. É por isso que o Sistema UAB, consubstanciando influências internacionais com as necessidades nacionais, leva a uma política bem específica que, em vez de se apoiar na constituição de uma universidade de finalidade única, se direciona à criação de editais de financiamento para o estímulo à oferta de EaD nas instituições que atuam

---

<sup>8</sup> Para uma compreensão melhor do processo de institucionalização à luz dessa interpretação dialética, em que EaD e educação presencial entram em embates que geram sínteses, cf. Veloso e Mill (2022b).

na educação presencial. São formatos diferentes que possuem suas vantagens e desvantagens. O que é importante, para a compreensão do fenômeno, é precisamente essa peculiaridade endógena no caso brasileiro, que o difere do modelo português.

Para que a EaD possa se consolidar e, por consequência, atingir incorporação orgânica no Brasil, ela deve lidar com os embates dialéticos intraorganizacionais. Dentro mesmo das universidades existem lutas entre contrários, compreendendo tanto profissionais que atuam na EaD, defendendo-a, como aqueles que historicamente atuam na educação presencial e rechaçam os cursos a distância. Na UAb-Portugal, por outro lado, há uma sinergia maior entre os sujeitos, porque, malgrado os conflitos que evidentemente existem, há uma confluência no sentido de que todos fazem e pensam a EaD. Não estamos dizendo que, no modelo português, a consolidação da modalidade seja mais harmoniosa. Muito pelo contrário, posto que a UAb-Portugal lidou – e ainda lida – com várias batalhas para se reafirmar em face das pressões geradas pelo campo ou, mais especificamente, pelas suas congêneres. De qualquer maneira, quando pensamos na síntese maior do processo de institucionalização, a saber, a convergência entre o presencial e o a distância num caminho mais híbrido (Velo; Mill, 2022b), o fenômeno é especialmente exógeno, em Portugal, e endógeno, no Brasil. Mas em ambas as realidades nos parece que a hibridização é, de fato, o vislumbre para o futuro da EaD.

Na experiência brasileira, o Sistema UAB é, com efeito, o principal indutor dos cursos a distância, contribuindo para o modelo atualmente adotado no país. Em Portugal, o RJEaD é um marco de extrema relevância, porque gera acentuado abalo na ordem das coisas, movimentando o processo que resultará em novas sínteses. “Existe um antes e um depois do novo regime jurídico do ensino a distância, assim como nada será igual depois da pandemia” (UAb, 2020, p. 4). Especificamente no Brasil, as contradições geradas pelo Sistema UAB e os embates sobretudo internos tendem a caminhar para cenários de superação entre as visões dicotômicas (Velo; Mill, 2022b). A sinergia entre o presencial e o virtual apoia-se não apenas no movimento dialético da institucionalização, mas também nas tendências históricas em que o *online* e o *off-line* se mostram cada vez mais justapostos (Moran, 2015; Christensen; Horn; Staker, 2013; Moreira; Schlemmer, 2020). É evidente

que não estamos falando de um caminho inexorável, porquanto o fenômeno é complexo e pode envolver tanto avanços como retrocessos. Mas as lutas intraorganizacionais no Brasil tendem a levar à incorporação orgânica, de sorte que a EaD começa a perpassar toda a cultura organizacional e, assim, supera as dicotomias. No caso português, o RJEaD cria as bases materiais para que seja possível romper com certo monopólio legítimo da EaD no país. A quase exclusividade de cursos superiores a distância deixa de estar nas mãos da UAb-Portugal e cede à maior disseminação no campo. Inclusive, o RJEaD preconiza as parcerias, o que nos ajuda a vislumbrar a hibridização como tendência não apenas histórica, mas racionalmente definida nos documentos normativos. Ora, na medida em que instituições especializadas na oferta de educação presencial comecem a estabelecer parcerias mais sólidas com a UAb-Portugal, as trocas recíprocas, impulsionadas pelas tendências sociais maiores, tendem a gerar experiências em que as modalidades se apresentem cada vez mais imbricadas.

Nessa ótica, mais do que buscar algum suporte para projetar, precisamente, quais serão os formatos da EaD em sua imbricação com a educação presencial no futuro, interessa-nos defender nosso argumento de que cenários mais híbridos tendem a se concretizar como síntese maior do processo dialético, tanto no Brasil como em Portugal, síntese esta sempre impulsionada, por um lado, pela ação e interpretação dos sujeitos e, por outro lado, pelas condições materiais e, por excelência, históricas. A educação híbrida parece-nos um caminho cada vez mais palpável, cujas modalidades – se é que ainda poderemos falar de EaD e educação presencial como modalidades – tendem a convergir para algo que, resultando dessa confluência, seja mais do que a mera soma das coisas. Embora a pandemia não tenha inaugurado esse cenário, certamente ela contribuiu para impulsioná-lo.

## Considerações finais

Ao analisar o processo de surgimento e consolidação da EaD portuguesa, procuramos apreender as complexas dinâmicas que perfilam o processo de institucionalização da modalidade. Por meio de uma investigação

panorâmica, apresentamos o percurso histórico que desemboca na criação da UAb-Portugal. Desde logo, constata-se o início de batalhas para a afirmação institucional em meio à resistência percebida sobretudo pelo ambiente composto das congêneres. Com um movimento marcado por característica exógena, a institucionalização da EaD portuguesa lidou – e ainda lida – com preconceitos e resistência especialmente oriundos do campo organizacional. Analisando os dados coletados, porém, observa-se que, atualmente, a modalidade se encontra inserida em documentos normativos importantes. Há que se considerar que, no caso brasileiro, o Sistema UAB também contribuiu para os avanços referentes à institucionalização normativa da modalidade, sendo esta inserida na legislação. A diferença sensível entre as realidades, todavia, é que esse avanço, em Portugal, se deu especialmente pela luta entre instituições – sendo uma delas dedicada exclusivamente à oferta de EaD e as demais dedicando-se historicamente aos cursos presenciais. No Brasil, esse movimento ocorreu especialmente pela inserção de uma política pública que induziu a modalidade a distância no seio de instituições acomodadas à oferta de cursos presenciais. Daí as características exógena e endógena, respectivamente. Cita-se, aliás, que em ambos os contextos a EaD se mostra, historicamente, importante para a área de formação de professores, ganhando cada vez mais espaço nas licenciaturas, especialmente no Brasil.

Como recorte, este artigo traz a análise da institucionalização numa perspectiva delimitada, que, conseqüentemente, não é capaz de esgotar a temática. Além disso, tanto no Brasil como em Portugal, as inter-relações entre aspectos exógenos e endógenos não podem ser negligenciadas, porquanto a incorporação da EaD é um fenômeno que sofre influência do ambiente interno, mas também externo. Com uma proposta mais generalista, este texto procurou analisar o objeto à luz de uma abordagem mais ampla, especialmente porque, na realidade brasileira, se tem uma multiplicidade de instituições com especificidades histórico-sociais que dificultam generalizações. Como sugestão para outros trabalhos, afirmamos a necessidade de estudos que tragam diferentes recortes e que almejem perscrutar casos particulares, desvelando contextos institucionais intrincados. Na realidade portuguesa, uma análise pormenorizada das dinâmicas intraorganizacionais no caso da UAb-Portugal também é assaz importante, juntamente de pesquisas enfocando as implicações a médio e longo prazo do RJEaD.

## Referências

AMANTE, L. Formação de professores a distância: a experiência da Universidade Aberta de Portugal. **Revista Percursos**, Florianópolis, v. 12, n. 1, p. 9-26, jan./jun. 2011.

BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep). **Censo da Educação Básica 2022: notas estatísticas**. Brasília: Inep, 2023.

CHAQUIME, L. P. **A institucionalização da Educação a Distância na Universidade Federal de São Carlos no período de 2006 a 2018**. 2019. 257 f. Tese (Doutorado em Educação) – Universidade Federal de São Carlos, São Carlos, 2019.

CHRISTENSEN, C. M.; HORN, M. B.; STAKER, H. **Ensino Híbrido: uma Inovação Disruptiva?** Boston: Clayton Christensen Institute, 2013. Disponível em: [https://porvir.org/wp-content/uploads/2014/08/PT\\_Is-K-12-blended-learning-disruptive-Final.pdf](https://porvir.org/wp-content/uploads/2014/08/PT_Is-K-12-blended-learning-disruptive-Final.pdf). Acesso em: 15 fev. 2022.

COSTA, C. J. da; PIMENTEL, N. M. O sistema Universidade Aberta do Brasil na consolidação da oferta de cursos superiores a distância no Brasil. **ETD: Educação Temática Digital**, Campinas, v. 10, n. 2, p. 71-90, out. 2009. Disponível em: <https://periodicos.sbu.unicamp.br/ojs/index.php/etd/article/view/978>. Acesso em: 4 maio 2020.

COSTA, M. L. F. História e políticas públicas para o ensino superior a distância no Brasil: o programa Universidade Aberta do Brasil em questão. **Revista HISTEDBR On-line**, Campinas, v. 12, n. 45, p. 281-295, jun. 2012. Disponível em: <https://periodicos.sbu.unicamp.br/ojs/index.php/histedbr/article/view/8640149>. Acesso em: 3 maio 2020.

DIMAGGIO, P. J.; POWELL, W. W. A gaiola de ferro revisitada: isomorfismo institucional e racionalidade coletiva nos campos organizacionais. **Revista de Administração de Empresas**, [s. l.], v. 45, n. 2, p. 74-89, 2005. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rae/article/viewFile/37123/3>

5894. Acesso em: 10 mar. 2020.

FERREIRA, M.; CARNEIRO, T. C. J. A institucionalização da educação a distância no ensino superior público brasileiro: análise do Sistema Universidade Aberta do Brasil. **Educação Unisinos**, São Leopoldo, v. 19, n. 2, p. 228-242, maio/jun. 2015. Disponível em: <http://revistas.unisinos.br/index.php/educacao/article/view/edu.2015.192.07>. Acesso em: 22 abr. 2020.

JOÃO, M. I. **A fundação da Universidade Aberta (1988-1994)**. Lisboa: Universidade Aberta, 2018. Disponível em: <https://repositorioaberto.uab.pt/handle/10400.2/7734>. Acesso em: 12 fev. 2022.

KAUFMANN, J. **A entrevista compreensiva: um Guia para pesquisa de campo**. Rio de Janeiro: Vozes, 2013. 202 p.

MILL, D. Educação a Distância: cenários, dilemas e perspectivas. **Revista de Educação Pública**, [s. l.], v. 25, n. 59/2, p. 432-454, 2016. Disponível em: <https://periodicoscientificos.ufmt.br/ojs/index.php/educacaopublica/article/view/3821>. Acesso em: 22 fev. 2024.

MORAN, J. Educação Híbrida: um conceito-chave para a educação, hoje. *In*: BACICH, L.; NETO, A. T.; TREVISANI, F. de M. (org.). **Ensino híbrido: personalização e tecnologia na educação**. Porto Alegre: Penso, 2015. p. 27-46.

MOREIRA, I. E. de V. **A institucionalização da Educação a Distância em instituições públicas brasileiras: uma revisão sistemática de literatura**. Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade Federal de São Carlos, São Carlos, 2021.

MOREIRA, J. A.; SCHLEMMER, E. Por um novo conceito e paradigma de educação digital onlife. **Revista UFG**, Goiânia, v. 20, n. 26, e63438, 2020. Disponível em: <https://www.revistas.ufg.br/revistaufg/article/view/63438>. Acesso em: 24 set. 2021.

PORTUGAL. Decreto-Lei nº 55, de 6 de julho de 2018. Regulamento de avaliação, classificação, qualificação e certificação da Universidade Aberta.

**Diário da República**, Lisboa, n. 129, p. 2928-2943, 6 jul. 2018. Disponível em: <https://dre.pt/dre/detalhe/decreto-lei/55-2018-115652962>. Acesso em: 14 fev. 2022.

PORTUGAL. Decreto-Lei nº 133, de 3 de setembro de 2019. Aprova o regime jurídico do ensino superior ministrado a distância. **Diário da República**, Lisboa, n. 168, p. 49-57, 3 set. 2019a. Disponível em: <https://files.dre.pt/1s/2019/09/16800/0004900057.pdf>. Acesso em: 14 fev. 2022.

PORTUGAL. Lei nº 46, de 14 de outubro de 1986. Lei de Bases do Sistema Educativo. **Diário da República**, Lisboa, n. 237, p. 3067-3081, 14 out. 1986. Disponível em: <https://dre.pt/dre/detalhe/lei/46-1986-222418>. Acesso em: 14 fev. 2022.

PORTUGAL. Lei nº 62, de 10 de outubro de 2007. Regime Jurídico das Instituições de Ensino Superior. **Diário da República**, Lisboa, n. 174, 10 out. 2007. Disponível em: <https://dre.pt/dre/legislacao-consolidada/lei/2007-107985094>. Acesso em: 14 fev. 2022.

PORTUGAL. Portaria nº 359, de 8 de outubro de 2019. Procede à regulamentação da modalidade de ensino a distância. **Diário da República**, Lisboa, n. 193, p. 17-29, 8 out. 2019b. Disponível em: <https://files.dre.pt/1s/2019/10/19300/0001700029.pdf>. Acesso em: 14 fev. 2022.

SCHLEMMER, E. Hibridismo, multimodalidade e nomadismo: codeterminação e coexistência para uma educação em um contexto de ubiquidade. *In*: MILL, D.; REALI, A. (org.). **Educação a Distância qualidade e convergências**: sujeitos, conhecimentos, práticas e tecnologias. São Carlos: EdUFSCar, 2016. p. 61-85.

SCUDELER, M. A.; TASSONI, E. C. M. A educação a distância como estratégia de captação de alunos após a redução da oferta do Fies. **Avaliação**: Revista da Avaliação da Educação Superior, Campinas, v. 28, e023007, 2023.

UAB. **Plano Estratégico**: por uma universidade aberta ao mundo, inovadora e sustentável. Lisboa: Universidade Aberta, 2020. Disponível em: <https://portal.uab.pt/wp-content/uploads/2020/08/Plano->

Estrategico-2019-2023.pdf. Acesso em: 13 fev. 2022.

VELOSO, B. **Incorporação orgânica da educação a distância nas universidades públicas**. 2022. 404 f. Tese (Doutorado em Educação) – Centro de Educação e Ciências Humanas, Universidade Federal de São Carlos, São Carlos, 2022. Disponível em: <https://repositorio.ufscar.br/bitstream/handle/ufscar/16143/Tese%20%20Final.pdf?sequence=1&isAllowed=y>. Acesso em: 19 dez. 2022.

VELOSO, B.; MILL, D. Educação a Distância e Ensino Remoto: oposição pelo vértice. **SciELO Preprints**, São Paulo, p. 1-24, 2022a. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/SciELOPreprints.3506>. Acesso em: 5 mar. 2024.

VELOSO, B.; MILL, D. Institucionalização da educação a distância pública enquanto fenômeno essencialmente dialético. **Educação em Revista**, Belo Horizonte, v. 38, p. 1-22, 2022b. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/edur/a/rZrHFb9Dz4SJqTNyc7QfxyK/>. Acesso em: 5 mar. 2024.

VIAN, H. C. A educação como mercadoria digital: antecedentes e a situação geográfica da educação superior a distância no Brasil. **Espaço e Economia: revista brasileira de geografia econômica**, [s. l.], v. 24, 2022. Disponível em: <https://journals.openedition.org/espacoeconomia/22494#quotation>. Acesso em: 22 fev. 2024.

VIEIRA, E. F.; VIEIRA, M. M. F. Estrutura organizacional e gestão do desempenho nas universidades federais brasileiras. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 37, n. 4, p. 899-920, jul./ago. 2003. Disponível em: <http://www.spell.org.br/documentos/ver/12347/estrutura-organizacional-e-gestao-do-desempenho-nas-universidades-federais-brasileiras>. Acesso em: 13 fev. 2022.

VIEIRA, E. F.; VIEIRA, M. M. F. Funcionalidade burocrática nas universidades federais: conflito em tempos de mudança. **Revista de Administração Contemporânea**, [s. l.], v. 8, n. 2, p. 181-200, 2004. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S1415-6552004000200010>. Acesso em: 9 fev. 2022.

WEBER, M. **Economia e Sociedade**. Tradução de Regis Barbosa e Karen Elsabe Barbosa. 4. ed. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2015.

WEBER, M. **Metodologia das ciências sociais**. Tradução de Augustin Wernet. 5. ed. Campinas: Editora da Unicamp, 2016.

Recebimento em: 23/08/2023.

Aceite em: 07/03/2024.