



Recebido: 1 de maio de 2025
Revisado: 20 de junho de 2025
Aceito: 29 de junho de 2025

Endereço dos autores:

¹ Cátedra UNESCO em Educação Aberta e Tecnologias para o Bem Comum. Campus Universitário Darcy Ribeiro, s/n, Universidad de Brasília (UnB), Brasília - DF (Brasil)

² Departamento de Métodos e Técnicas. Faculdade de Educação. Campus Universitário Darcy Ribeiro, s/n, Universidad de Brasília (UnB), Brasília - DF (Brasil)

E-mail / ORCID

djaine.damiati@unb.br



<https://orcid.org/0000-0002-1981-1546>

tel@amiel.net.br



<https://orcid.org/0000-0002-1775-1148>

ARTIGO / ARTICLE

Repositórios como instrumentos de políticas públicas de Recursos Educacionais Abertos: o caso eduCAPES

Repositories as instruments of public policy for Open Educational Resources: the case of eduCAPES

Djaine Damiati¹ e Tel Amiel²

Resumo: Repositórios de recursos educacionais têm desempenhado papel estratégico em políticas de educação digital, especialmente após a pandemia da COVID-19 e a ampliação do ensino híbrido e a distância. Este artigo apresenta uma análise multidimensional do portal eduCAPES, principal instrumento de promoção de Recursos Educacionais Abertos (REA) na Universidade Aberta do Brasil (UAB). A partir de entrevistas, questionário e análise documental, construímos a trajetória do portal e os desafios enfrentados para sua consolidação. Os dados apontam a ausência de uma identidade clara do eduCAPES, tanto conceitualmente como «repositório» quanto como componente de uma política pública sistematizada. O estudo revela ainda lacunas conceituais, operacionais e institucionais, além de conflitos entre atores e ações desarticuladas. A análise evidencia que, embora existam iniciativas importantes, estas não foram articuladas de forma estratégica e duradoura. O estudo também ressalta lacunas relacionadas ao aspecto técnico. Ao analisar elementos da ordem conceitual, técnica e política, destaca a importância de integrar repositórios a um projeto político mais amplo. Conclui-se que, para que tenham sucesso, repositórios públicos de REA devem, para além de oferecer funcionalidades e otimizações de ordem técnica, ser ancorados em ações que reconheçam o 'aberto' como princípio conceitual, promovam o engajamento ativo dos diversos atores envolvidos na construção de uma política estruturante.

Palavras-chave: Recursos Educacionais Abertos, Repositório Digital, Ensino Superior, Políticas Públicas, Ensino a Distância.

Abstract: Educational resource repositories have played a strategic role in digital education policies, especially after the COVID-19 pandemic and the expansion of hybrid and distance education. This article presents a multidimensional analysis of the eduCAPES portal, the main tool for promoting Open Educational Resources (OER) at the Open University of Brazil (UAB). Based on interviews, a questionnaire and documentary analysis, we constructed the trajectory of the portal and the challenges faced in its consolidation. The data point to the absence of a clear identity for eduCAPES, both conceptually as an «OER repository» and as part of a systematized public policy. The study also reveals conceptual, operational and institutional gaps, as well as conflicts among actors and disjointed actions. The analysis shows that, although important initiatives exist, they have not been articulated in a strategic and lasting way. The study also reveals gaps related to the technical aspect. In analyzing the conceptual, technical and political elements, it highlights the importance of integrating repositories into a broader political project. It concludes that, to be successful, public OER repositories must, in addition to offering technical functionalities and optimizations, be anchored in actions that recognize "open" as a conceptual principle and promote the active engagement of the various stakeholders involved in the construction of a structuring policy.

Keywords: Open Educational Resources, Digital Repository, Higher Education, Public Policies, Distance Education.

1. Introdução

A Universidade Aberta do Brasil (UAB) foi criada em 2005, com o objetivo de impulsionar o desenvolvimento da modalidade de educação a distância no ensino público superior, com enfoque na oferta de cursos de licenciatura e de formação inicial e continuada de professores da educação básica, além de expandir e interiorizar a oferta de cursos e programas no país (BRASIL, 2006). Atualmente com 150 instituições de ensino superior, mil polos e 919 cursos ativos (CAPES, [n.d.]-a), e previsão de abertura de mais de 290 mil vagas até 2026 (CAPES, 2023), a UAB representa hoje a principal oferta de educação superior pública a distância no Brasil.

Desde sua criação, o sistema UAB opera a partir de um regime de colaboração entre União, entes federativos e instituições públicas de ensino superior, que são articuladas aos polos de apoio presencial. Suas atividades são gerenciadas de maneira colegiada pela Diretoria de Educação a Distância (DED) da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal do ensino superior (CAPES); pelo Fórum Nacional de Coordenadores UAB, constituído por representantes das Instituições Públicas de ensino superior (IPES); pelos Fóruns Regionais, que concatenam coordenadores de polos e coordenadores UAB; e pelos Fóruns de Área, que reúnem os coordenadores de cursos nas IES. Essa estrutura de gestão e operação descentralizada faz do Sistema UAB um ambiente desafiador para a implementação e sedimentação de suas políticas, incluindo aquelas relativas aos processos de abertura do conhecimento.

A institucionalização dos Recursos Educacionais Abertos (REA) na UAB, objeto desse estudo, apresenta muitas variáveis envolvidas, assim como uma pluralidade de dinâmicas e culturas institucionais descentralizadas, nem sempre receptivas às mudanças trazidas por elas. Os REA reúnem características alinhadas à proposta de expansão e equidade da UAB. Estes são capazes de impactar o sistema e suas instituições no sentido da redução de custos e ampliação do alcance dos materiais produzidos sob a lógica do aberto, o que, por consequência, seria um fator de impulsionamento para a expansão e interiorização do ensino superior público no país. No entanto, o processo para que estes se tornem institucionalizados dentro do sistema têm sido marcado por altos e baixos desde a sua idealização no início dos anos 2010, como veremos neste estudo.

Dentre as iniciativas tomadas pela CAPES, muitas vezes em colaboração com outros atores como as IPES, representantes do poder público, especialistas e sociedade civil organizada, no sentido de introduzir, difundir e manter uma cultura de REA no ensino público superior a distância, uma das mais destacadas foi a criação do portal eduCAPES (<https://educapes.capes.gov.br>), atualmente o principal instrumento de difusão de REA dentro da UAB. O portal foi criado pela CAPES em 2016, com o objetivo suprir a necessidade de compartilhar, publicizar e disseminar, na ocasião, os denominados «materiais educacionais produzidos nos cursos ofertados no âmbito do Sistema Universidade Aberta do Brasil» (DOU, 2016a). No entanto, atualmente o portal passa por um momento de subutilização, diante da qual assistimos à inversão de seu propósito, ao verificar que este têm sido visto como um dos fatores que, por motivos que serão apresentados neste trabalho, dificultam a disseminação de REA na UAB.

A criação de repositórios, referatórios portais e bibliotecas digitais é elemento central de uma política de educação aberta, de forma mais abrangente, ou de uma

política específica para REA e busca expandir e garantir o acesso equitativo a recursos educacionais digitais de qualidade (Fengchun et al., 2021). Como ressalta (Santos-Hermosa (2023) a «A pandemia de Covid-19 veio reforçar a necessidade geral de REA em todos os setores educativos. Sem dúvida, os repositórios desempenham um papel vital neste domínio, uma vez que melhoram e facilitam o acesso aos REA» (Santos-Hermosa, 2023 p. 65). Projetos globais recentes de valorização de portais e plataformas públicas na educação, como o Gateways to Public Digital Learning (Portais para Educação Digital Pública) da UNESCO, apontam nessa direção (UNESCO, [s.d.]

Apesar de sua reconhecida importância e proliferação, ainda enfrentamos desafios significativos e uma lacuna de conhecimento sobre como sustentar e manter repositórios de REA como parte de políticas governamentais e institucionais. Esses desafios incluem a sustentabilidade financeira (Mesquita & Amiel, 2023), a qualidade dos dados e quantidade de acessos (Perifanou & Economides, 2022), e talvez mais importante, a criação de uma cultura e práticas voltadas para abertura (Mesquita & Amiel, 2023; Paragarino et al., 2016). Repositórios podem ser, então, elementos centrais em uma ação sistêmica de promoção de uma educação aberta (Inamorato et al., 2016).

Este artigo procura apontar os elementos que confirmam a necessidade de um olhar sistêmico para repositórios de REA, sendo analisado o caso do portal eduCAPES, tendo em vista a importância dos Recursos Educacionais Abertos no cumprimento das metas da UAB e de uma agenda global em favor do acesso equitativo e igualitário à educação. A pesquisa buscou ainda identificar, mapear e apresentar pontos de atenção relativos ao uso do portal e seus processos de gestão, a fim de servir como um ponto de partida para o desenvolvimento de ações estratégicas voltadas ao seu aprimoramento técnico e de gestão, com vistas a tornar o papel de repositórios e portais como o eduCAPES, enquanto instrumento de difusão de REA, cada vez mais efetivo.

2. Metodologia

Para a análise do portal eduCAPES foi adotada uma abordagem multidimensional, considerando as dimensões técnica, política e comportamental envolvidas em sua criação e gestão. O estudo baseou-se em três fontes principais de dados: entrevistas, questionário e análise documental.

Foram realizadas entrevistas semiestruturadas com sete participantes estratégicos: quatro gestores da UAB, dois da CAPES e um especialista externo. As identidades foram preservadas e os entrevistados são referidos no texto pelas siglas CAPES_gestor, UAB_gestor e Especialista_1. Também foi aplicado um questionário com perguntas abertas a 240 coordenadores e vice-coordenadores UAB, com retorno de 55 respondentes. As respostas foram categorizadas conforme o conteúdo. Além disso, documentos institucionais da CAPES, normativas e portarias relacionadas ao portal eduCAPES e à UAB foram analisados.

A investigação combinou a técnica de análise multidimensional (Sardinha, 2000) com o método misto, que integra dados qualitativos e quantitativos em um único desenho de pesquisa (Creswell & Plano Clark, 2018). As entrevistas foram transcritas e organizadas segundo critérios de cronologia, relevância temática e convergência ou

divergência entre os depoimentos, com o objetivo de identificar padrões, conflitos e complementaridades na trajetória do portal.

3. Resultados

No Brasil do início dos anos 2010, emergia uma discussão sobre políticas públicas baseadas no incentivo à Educação Aberta e ao uso de REA nas instituições públicas de ensino (Amiel et al., 2018; Rossini et al., 2021). De acordo com Rossini & Gonzales (2012), esta discussão se estruturava em três eixos: (1) Acesso público a materiais educacionais e estratégia de educação aberta que inclua o indivíduo, a família, a comunidade e toda a sociedade ao processo de aprendizagem e produção colaborativa de conhecimento; (2) Ciclo econômico de produção de recursos educacionais e seu impacto no direito de aprender dos cidadãos; (3) O impacto dos recursos digitais, online e abertos no desenvolvimento continuado dos professores.

3.1. REA na UAB: ações de incentivo ou políticas públicas?

Os eixos pontuados evidenciam a importância de um olhar sistêmico para os REA, nos contextos da educação superior pública, devido ao seu potencial estratégico para a concretização de objetivos de expansão e equidade no acesso à educação de qualidade, como previsto no Decreto nº 5.800, que instituiu o Sistema UAB. No entanto, o reconhecimento desta importância não basta para que políticas públicas sejam formuladas e implementadas de forma consistente, especialmente quando se trata de um contexto plural e de complexidades específicas que envolvem diferentes atores em sua gestão, como é o caso da UAB.

De acordo com o modelo ambiguidade-conflito apresentado por Matland (1995), a efetividade das políticas públicas é diretamente influenciada pelos níveis de ambiguidade em sua formulação ou objetivos e conflitos em seus contextos de implementação. Para o autor, quanto maior a ambiguidade (na formulação das políticas ou de seus objetivos), mais os atores locais tendem a moldar a política, por isso, uma abordagem bottom-up (de baixo para cima), ou a elaboração de uma política por meio da participação dos atores envolvidos pode ser mais efetiva (Matland, 1995).

É importante destacar que quando a existência de múltiplos atores e contextos é considerada na formulação de uma política pública, a articulação entre o desenho da política e sua execução se mostra crucial para o sucesso de sua implementação. Sem considerar feedback, contextos locais e implementação realista, as políticas podem estar fadadas a inefetividade e, em alguns casos, até gerar efeitos contrários (Birkland, 2019). No caso da sistematização do uso de REA na UAB, é possível perceber ao longo de sua história, um conjunto de ações, o qual podemos chamar de política pública, delineadas e executadas pelo governo, por intermédio da CAPES, em colaboração com outros atores, como instituições e “empreendedores de políticas” (Kingdon, 2007), indivíduos que exploram oportunidades e agem para promover mudanças, se considerarmos sua definição a partir da perspectiva do design.

De acordo com Peters (2015), que desenvolve o conceito de política pública a partir desta perspectiva, esta pode ser compreendida como um conjunto de atividades tanto do Estado, como de atores não estatais, que são voltadas para a resolução de problemas públicos e à definição de objetivos coletivos, por meio de processos que

envolvem, não apenas a formulação, mas também as demais fases como implementação e avaliação que ocorrem em contextos institucionalizados e interativos. De acordo com Peters (2015), podemos entender política pública como um conjunto de ações deliberadas tomadas por autoridades públicas para resolver problemas coletivos, distribuir recursos, regular comportamentos ou promover o bem-estar. Para o autor, políticas públicas não são apenas ações, mas também não-ações, ou seja, quando o governo escolhe deliberadamente não intervir em um problema (Peters, 2015).

Entender a política pública sob a perspectiva do design é reconhecer que esta deve ser concebida como um processo de resolução de problemas, considerando ainda que as políticas públicas sempre serão mais eficazes quando os formuladores compreendem profundamente a natureza dos problemas que enfrentam. Além disso, esta abordagem mostra que a política pública é multifásica, uma vez que envolve um ciclo de formulação, implementação e avaliação. Em outras palavras, seria um erro pensar que a formulação e a implementação sem a avaliação são suficientes para garantir seus resultados.

3.2. Histórico

A partir de 2010, a CAPES promoveu ações com especialistas e comissões editoriais da UAB para debater REA, direitos autorais e políticas públicas, lançando as bases para a futura institucionalização da temática. Mais tarde, em 2016, o relatório técnico produzido por pesquisadores da Cátedra UNESCO em Educação Aberta – NIED / Unicamp para a Diretoria de Educação a Distância da CAPES (DED/CAPES), mapeou o nível de utilização e a percepção acerca dos Recursos Educacionais Abertos (REA), por parte de docentes e coordenadores do sistema UAB (Soares & Amiel, 2017). A pesquisa fez parte de uma revisão, realizada pela CAPES, das políticas, ações e sistemas voltados à disponibilização de REA na UAB.

O relatório revelou o baixo engajamento dos coordenadores e professores da UAB com os instrumentos criados pela CAPES para estimular o uso e a difusão de REA no contexto do Sistema, destacando a forma descentralizada com que as iniciativas ocorriam, ou seja, cada IPES, era responsável por suas próprias demandas e condições de trabalho em relação ao uso de REA na UAB, com uma exceção para os materiais produzidos a partir de fomento distribuído por meio dos editais UAB publicados pela CAPES. Estes últimos tinham como premissa discriminada no texto do próprio edital o depósito no SisUAB – a plataforma então utilizada no suporte para a execução, acompanhamento e gestão de processos da UAB que, naquele momento, acumulava também a função de “espaço para trocas de recursos educacionais produzidos no âmbito da UAB”. A pesquisa apontou ainda que os respondentes declararam não ter familiaridade com o sistema SisUAB, fator que contribuía para o baixo engajamento das equipes (Soares & Amiel, 2017, p. 4).

Podemos considerar que o processo de formulação das políticas públicas que buscavam a sistematização do uso de REA na UAB teve início no começo dos anos 2010, em consonância com as movimentações e discussões em torno do uso e difusão de REA no ensino superior brasileiro, como já foi mencionado. No entanto, as normativas e dispositivos para a implementação efetiva tornaram-se públicas a partir de 2016 com a instituição do portal eduCAPES e posterior publicação da Portaria 183 da CAPES (DOU, 2016b), que torna obrigatória a disponibilização dos recursos

educacionais produzidos por bolsistas UAB com uma licença aberta, o que os converte automaticamente em REA.

As normativas e dispositivos implementados em 2016, incluindo a criação do eduCAPES, vieram à tona em meio a um clima de baixo engajamento da comunidade UAB e, de certa forma, injetaram novas expectativas quanto à transformação deste cenário. O relatório produzido para a DED/CAPES em 2016, também apontou que a CAPES previa algumas ações complementares ao lançamento do novo repositório dedicado (o eduCAPES) que estava sendo gestado naquele período, como uma campanha para incentivar o depósito de REA pela comunidade UAB, o que deveria impactar no engajamento destes atores, melhorando o quadro relatado em 2016 (Soares & Amiel, 2017). A fim de identificar correlações entre as mudanças no eduCAPES, as ações de incentivo ou políticas públicas relacionadas ao uso de REA na UAB e os respectivos contextos políticos, organizamos uma cronologia do eduCAPES, desenvolvida com base nos materiais coletados e entrevistas realizadas durante a pesquisa (Tabela 1).

3.3. Portal eduCAPES: definição, estrutura técnica e dinâmica operacional

O eduCAPES foi instituído em 2016 por meio da Portaria 106, que define sua finalidade como «atender à necessidade de publicizar, compartilhar e disseminar os materiais produzidos nos cursos oferecidos no âmbito do Sistema Universidade Aberta do Brasil (UAB)» (DOU, 2016 p.14).

A expectativa da CAPES era de que o eduCAPES pudesse superar as limitações de seu antecessor, o SisUAB, ao oferecer, sendo de fato um repositório, maior suporte ao licenciamento aberto, melhorar a gestão e a acessibilidade desses recursos educacionais, além de permitir a interoperabilidade entre repositórios de outras instituições públicas. Em sua apresentação, o eduCAPES é definido como um «portal de objetos educacionais para uso de alunos e professores da educação básica, superior e pós-graduação (...)» um portal que «engloba milhares de objetos de aprendizagem» em diferentes formatos e linguagens, tais como livros didáticos, artigos de pesquisa, teses, dissertações, videoaulas, áudios, imagens, entre outros «materiais de pesquisa e ensino que estejam licenciados de maneira aberta, publicados com autorização expressa do autor ou ainda que estejam em domínio público» (eduCAPES, [s.d.]-b)

O eduCAPES combina as funções de repositório e referatório, articulando materiais próprios e de instituições parceiras por meio de interoperabilidade. Consideramos aqui a definição de repositórios como “ambientes virtuais que reúnem, armazenam, organizam, preservam, recuperam e disseminam a produção científica, tecnológica e intelectual de uma instituição ou de um país” (IBICT, [s.d.]) e a de referatórios como sistemas ou plataformas que reúnem metadados descritivos de recursos educacionais disponíveis na web e não armazenam os objetos propriamente ditos, mas oferecem referências qualificadas para acesso (Distância, [s.d.])

Desenvolvido com o software livre DSpace, sua estrutura segue padrões comuns entre repositórios públicos digitais. Sua finalidade era, inicialmente, atender à necessidade de difusão dos materiais criados na UAB, no entanto, parcerias com repositórios institucionais foram estabelecidas por meio da interoperabilidade. O primeiro foi o repositório da Universidade Estadual Paulista (UNESP), cuja equipe criadora era coordenada pelo professor que colaborou como parceiro técnico da CAPES

no projeto do eduCAPES, atuando no apoio à Coordenação de Infraestrutura de Polos, vinculada à área de tecnologia e que liderou o projeto internamente. Atualmente, o portal possui parceria com 18 repositórios institucionais, o que amplia seu alcance e integra conteúdos de diversas instituições públicas.

Tabela 1. Cronologia de implementação do eduCAPES.

Ano	Ações	Cenário
2016	O eduCAPES é instituído por meio da portaria CAPES 106 de 14 de julho de 2016 Transferência dos materiais do SisUAB para eduCAPES Campanha de sensibilização sobre o portal Publicação da portaria 183 de 2016 que torna obrigatória a publicação dos recursos educacionais produzidos por bolsistas com licenciamento aberto	Mudança no cenário político federal: Impeachment da presidenta Dilma e assunção de Michel Temer
2017	Implementação das ações internas para uma política de REA no eduCAPES (definição de padrões e revisão de materiais) Conexão com repositórios de outras universidades	Publicação do relatório técnico sobre REA na UAB (Amiel & Soares, 2017)
2018/2020	Redução das atividades de gestão e manutenção do eduCAPES devido a falta de equipe Interrupção na coleta de dados estatísticos sobre uploads e utilização do eduCAPES	Governo Bolsonaro - Instabilidade no Ministério da Educação (MEC) com sucessivas trocas de ministros e desmonte da equipe técnica, desarticulação de diretorias e redução do orçamento Início da pandemia da Covid-19 Aumento na rotatividade de coordenadores UAB Suspensão das atividades do Fórum UAB
2021/2022	Curso de formação inicial e de certificação de "Embaixadores REA" nas IPES	Período ainda afetado pela pandemia Manutenção do cenário de instabilidade política (MEC)
2023	Retomada da coleta de dados estatísticos do eduCAPES e discussões sobre melhorias e atualizações no portal eduCAPES	Início do governo Lula Retomada do Fórum UAB Ações de alinhamento entre gestão CAPES e coordenadores UAB
2024	Persistência de problemas de usabilidade Publicação da Portaria CAPES 309 que atualiza as diretrizes para as bolsas na UAB sem mencionar a obrigatoriedade do licenciamento aberto	Identificação, por parte dos coordenadores UAB, da necessidade de revisão de políticas de REA

3.4. O processo de implementação do eduCAPES

O SisUAB é, até hoje, o sistema de gestão da UAB, concentrando o fluxo e organização de suas informações administrativas e operacionais. Nele continuam sendo cadastradas as ofertas de cursos, coordenadores, polos e respectivas ofertas e número de alunos, entre outras informações importantes para o funcionamento das atividades. No entanto, a sua função de espaço para compartilhamento de recursos educacionais foi extinta em 2016 para dar lugar ao eduCAPES. As entrevistas revelam visões distintas sobre a criação do eduCAPES: enquanto alguns gestores destacam o compromisso com o acesso aberto, outros enfatizam a necessidade de centralização e continuidade no acesso aos materiais educacionais, anteriormente não viabilizado pelo SisUAB.

No mesmo ano em que se instituiu o eduCAPES, uma nova portaria da CAPES era publicada no Diário Oficial da União com a finalidade de “regulamentar as diretrizes para a concessão e pagamento de bolsas para participantes de cursos e programas de formação superior no Sistema Universidade Aberta do Brasil (UAB)” (DOU, 2016b). A Portaria nº 183 estabelecia como obrigação dos bolsistas a publicação de todo material produzido por estes, durante o período da concessão da bolsa, como REA. A portaria não especificava onde estes materiais deveriam ser publicados nem mencionava o eduCAPES. Não foram encontrados documentos ou referências explícitas nos documentos analisados sobre uma correlação entre esta obrigatoriedade e o eduCAPES, o que se apresenta como inconsistência sob o ponto de vista estratégico de uma política pública.

É possível inferir que a fusão das funções de repositório e referatório, bem como a não padronização das licenças advindas dessa dinâmica, possa ter afetado a percepção dos gestores UAB sobre o seu papel e possibilidades de interação com o portal (ver item 5.1).

Além da publicação da portaria 183, em 2017, a CAPES implementou uma política formal de REA para o eduCAPES em 2017. De acordo com CAPES_gestor_1, a política buscava garantir que os novos conteúdos publicados fossem licenciados de forma aberta e isso se deu a partir de duas ações: 1. Publicação de diretrizes internas — criação de normas orientando que os novos materiais publicados deveriam obrigatoriamente ter licenças abertas, especialmente, as licenças Creative Commons; 2. Adequação dos fluxos de publicação — o processo de submissão e validação de materiais foi ajustado para exigir que os autores institucionais informassem a licença aberta no momento da submissão, garantindo a conformidade com as diretrizes de REA.

Por outro lado, documentos impressos disponibilizados pelo UAB_gestor_1, um conjunto de termos de compromisso assinados por bolsistas CAPES na UAB em sua IPES, em período posterior a estas ações, mostra que as sessões onde deveria ser assinalado pelo bolsista, o tipo de licença aberta a ser utilizada no recurso educacional produzido, não haviam sido preenchidas. Além disso, quando questionados sobre a existência de algum tipo de controle sobre os termos de compromisso dos bolsistas e as licenças usadas nos materiais produzidos por eles, todos os gestores UAB entrevistados disseram não haver. Essas incongruências talvez possam dar pistas sobre a desproporção entre o número de materiais disponibilizados ano a ano e respectivo percentual de licenças abertas.

Desenvolvimento do eduCAPES: o fluxo de problemas e soluções

As modificações no eduCAPES foram motivadas por problemas que emergiram de determinadas demandas entendidas como problemas a serem solucionados, sendo também influenciadas por mudanças nos contextos políticos (Tabela 2).

Tabela 2. Fluxo de problemas e soluções no desenvolvimento do eduCAPES.

Período	Fluxo de Problemas	Fluxo de Soluções	Fluxo Político
2014-2016	Falta de centralização e visibilidade dos materiais educacionais produzidos no âmbito da UAB	Criação do eduCAPES	Governo Dilma (programas Ciência sem Fronteiras e ciência aberta). Movimentos Internacionais por ciência aberta e transparência. A CAPES assume a liderança técnica e normativa no desenvolvimento do portal
2016 - 2017	Problemas com licenciamento dos materiais oriundos de outros repositórios. Baixo engajamento das IPES no uso e depósito de materiais	Parcerias com repositórios institucionais via interoperabilidade. Portaria CAPES 183/2016, que torna obrigatório o licenciamento aberto de materiais produzidos por bolsistas	Contexto de instabilidade política no âmbito federal Troca de governo Dilma para Temer
2018	Ausência de uma política específica para os materiais da UAB	Institucionalização do conceito de REA e capacitação de gestores e bolsistas em parceria com especialistas. Desenvolvimento de metodologias para revisão dos materiais e definição de padrões de licenciamento (CAPES)	Pressão nacional e internacional para a adoção de REA nas universidades
2020 - 2021	Baixo fluxo de uploads e acessos ao portal e dificuldades na gestão e manutenção técnica do portal por falta de equipes	Parcerias com repositórios institucionais (UNESP), Universidade de Brasília (UnB), Universidade Federal do Pará (UFPA). Interoperabilidade via Protocolo da Iniciativa de Arquivos Abertos para Coleta de Metadados Suspensão temporária de algumas das atividades ligadas ao portal	Pressões orçamentárias e administrativas na CAPES. Troca de Governo Temer para Bolsonaro
2021 - 2022	O controle de qualidade dos materiais enviados fica limitado pela redução de equipe	Implantação de sistema de denúncias, avaliações dos materiais pelos usuários e curadoria do Programa de Desenvolvimento de Recursos Educacionais para a Educação Básica (PROEB)	Demandas sociais por transparência no uso de recursos públicos para a ciência

As entrevistas semiestruturadas realizadas com os atores nos permitiram reconhecer esta dinâmica que, para fins de análise, organizamos a partir da lógica dos fluxos para a criação de políticas públicas de (Kingdon, 2007). O que nos levou a identificar que o desenvolvimento do portal, as mudanças implementadas, bem como as ações em torno dele, não foram resultado de uma política estratégica, ou seguiram um planejamento com o direcionamento definido.

O design de políticas públicas enfatiza a importância de alinhar objetivos, instrumentos e contextos institucionais (Peters, 2015). Já o modelo de Kingdon (2007) indica que a formulação de políticas ocorre quando problemas, soluções e condições políticas convergem, criando janelas de oportunidade. A trajetória do eduCAPES sugere que suas alterações ocorreram menos por planejamento estratégico e mais em resposta a demandas emergentes e conjunturas políticas, o que contribuiu para descontinuidades e fragilidades na consolidação de uma política pública consistente de REA.

Fluxo de disponibilização de materiais licenciados

Dados fornecidos pela CAPES em 2024, mostram o número de recursos educacionais compartilhados (uploads) no portal eduCAPES, ano a ano, entre 2016 e 2023 com os percentuais de materiais publicados com licenças abertas (Tabela 3). A parceria com repositórios institucionais externos aumentou o volume de materiais disponíveis, no entanto, o aumento de REA não foi proporcional. Basta observarmos na tabela a seguir os picos no volume de uploads e a desproporção quanto às licenças abertas no mesmo ano.

Tabela 3. Compartilhamentos com licença aberta.

Ano	Total de Submissões	Materiais com Licenças Abertas	Percentual com Licenças Abertas
2016	2.590	0	0
2017	12.474	123	1,6
2018	16.766	282	2,4
2019	10.6854	1.636	1,7
2020	16.060	590	6,5
2021	49.538	3.840	14,5
2022	220.683	1.785	1,3
2023	10.917	3.663	49,6
Total	43.5882	11.919	4,4

Embora os dados de uploads entre 2016 e 2023 tenham sido disponibilizados, a ausência de distinção entre os materiais da UAB e os oriundos de outras fontes dificulta a análise precisa dos impactos das políticas de REA no sistema. Os dados fornecidos não distinguem os recursos educacionais de outras fontes (parcerias com outros repositórios institucionais, materiais do Programa de Desenvolvimento de Recursos Educacionais para a Educação Básica (PROEB), Fortalecimento da Rede de Escolas de Governo e outras formações vinculadas à CAPES), daqueles publicados pela UAB, o que gera a discrepância no volume de uploads em anos específicos, como em 2022 quando o total foi de 220.683 com de materiais com licenças abertas respondendo por apenas

1,3% (Tabela 1). O mesmo se pode dizer sobre 2023, quando houve a maior taxa de uploads de recursos com licenças abertas (49,6%), desde a criação do portal. (Tabela 1) Apesar da cronologia tê-lo apontado como um ano de retomada de várias ações relativas ao eduCAPES e à UAB, não é possível aferir com precisão até que ponto estes números seriam reflexo dessa retomada.

Aqui destacamos a importância estratégica do levantamento e análise dos dados do portal na verificação de impactos diretos das políticas de REA na UAB. A utilização destes filtros e o acompanhamento sistemático dos dados a partir deles, poderiam auxiliar numa das etapas fundamentais para efetivação de uma política pública bem estruturada: a avaliação (Peters, 2015).

De qualquer modo, ao nos confrontarmos com os baixos percentuais de materiais licenciados de forma aberta, considerando ainda que entre eles, estão também os de domínio público, que não podem ser computados como parte da política de REA na UAB. Assim, percebemos que, apesar de ocupar posição central na política mencionada, o eduCAPES não possui uma quantidade proporcionalmente relevante deles, capaz de caracterizá-lo como um repositório de REA.

3.5. Percepções dos gestores UAB sobre o eduCAPES

No questionário aplicado para aferir a percepção dos gestores UAB sobre o eduCAPES, 59,7% dos respondentes afirmam não ser usuários do portal, enquanto 35,1% afirmam utilizá-lo com frequência. Há ainda os 5,2% que podem ser classificados como usuários esporádicos. Dentre os motivos apresentados para o não uso do portal, apareceram justificativas como «minha instituição é ingressante no Sistema UAB», estes casos não foram incluídos na categorização pra análise das respostas, já que o interesse do estudo é sobre o histórico da experiência de uso do portal dentro das instituições. De qualquer modo, é necessário apontar que Portal EduCAPES não é apresentado às instituições ingressantes como instrumento estruturante de sua política de recursos educacionais.

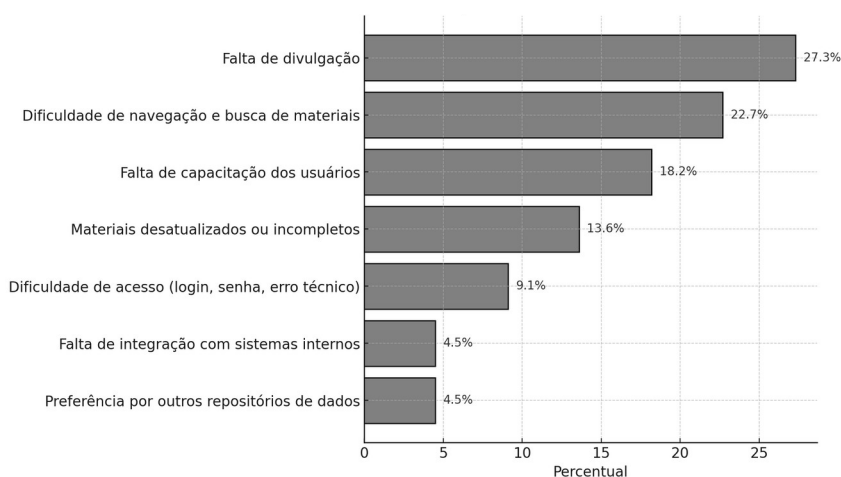


Figura 1. Motivos para a não utilização do eduCAPES

Usos do portal e tipos de materiais procurados ou compartilhados

Quando perguntados sobre como o eduCAPES tem sido utilizado por sua instituição, 43,5% dos respondentes declarados como usuários ou integrantes de uma instituição usuária, afirmam utilizá-lo apenas para busca de material, indicando que apenas 21% dos respondentes usuários/instituições atuam de forma «ativa» na produção e compartilhamento de recursos educacionais, sendo que nesses casos, os responsáveis pelos uploads dos materiais compartilhados são, em sua maioria, os próprios coordenadores. Em algumas instituições existe a figura do funcionário encarregado desta tarefa, que pode ser um bibliotecário ou um(a) secretário(a). A maioria dos respondentes declara não haver um responsável específico pelos uploads em sua instituição. Entre os tipos mais comuns de materiais publicados nas instituições estão os livros, e-books e vídeos.

Obstáculos para a utilização plena do eduCAPES

A observação dos obstáculos mencionados pelos gestores UAB no questionário aplicado nos possibilitou perceber a amplitude de pontos de vista dentre os atores dessa categoria, além de localizar aspectos pontuais a serem considerados em uma possível revisão do portal e seus usos.

Tabela 4. Organização das categorias de obstáculos para utilização do eduCAPES.

Categoria de Obstáculos	Totais por resposta	Total por Categoria
Desconhecimento	Falta de divulgação na comunidade UAB (17)	17
Letramento técnico dos usuários	Falta de conhecimento técnico por parte dos usuários (professores e equipes). Falta de conhecimento sobre REA por parte das equipes (5)	14
Gestão (IPES)	Baixa adesão nas IPES (3); Falta de gestão para produção dos REA (5); Falta de uma pessoa responsável pelos uploads (2)	10
Funcionalidade e navegação	Erro de acesso (2); Problemas técnicos no sistema para upload (2); Limitações no número de novos usuários (1); Dificuldade de navegação (2); Lentidão (1); Erro na busca (1)	9
Qualidade dos recursos educacionais	Materiais incompletos (2); Materiais desatualizados (3); Pouca diversidade de materiais (4)	9
Gestão (CAPES)	Falta de suporte da CAPES (1); Falta de controle sobre uploads (1); Falta de conexão com outros repositórios (4)	6
Letramento sobre licenças abertas	Falta de conhecimento sobre REA por parte das equipes (5)	5
Não utiliza	Não utilizam (2); Optam por outro repositório (3)	5
Não há obstáculos	Não encontraram obstáculos (1); Não responderam (3)	4
Questões de conectividade	Falta de equipamentos, conexão, infraestrutura (1)	1

As respostas também permitiram observar o nível de engajamento da comunidade UAB com o portal eduCAPES e compará-lo com o apresentado no relatório realizado para a DED/CAPES em 2016, que já apontava obstáculos semelhantes, antes da criação do eduCAPES, ou seja, quando os REA produzidos na UAB ainda eram disponibilizados via SisUAB (Soares & Amiel, 2017). O que nos leva a inferir que a criação do eduCAPES não conseguiu sanar todas as dificuldades encontradas para a distribuição dos REA produzidos na UAB.

Dos 240 questionários enviados com 55 respondentes, apenas 54 gestores responderam à pergunta sobre os obstáculos para o uso do eduCAPES. As respostas abertas foram agrupadas em dez categorias principais, conforme o Tabela 4, abrangendo desde aspectos técnicos e operacionais até questões de gestão e letramento. As categorias mais recorrentes foram «Desconhecimento», «Letramento técnico dos usuários» e «Gestão nas IPES». Os dados revelam uma diversidade de entraves, sugerindo a necessidade de intervenções coordenadas que envolvam desde a melhoria da infraestrutura até ações de formação e maior articulação institucional. O gráfico a seguir apresenta a distribuição consolidada das respostas.

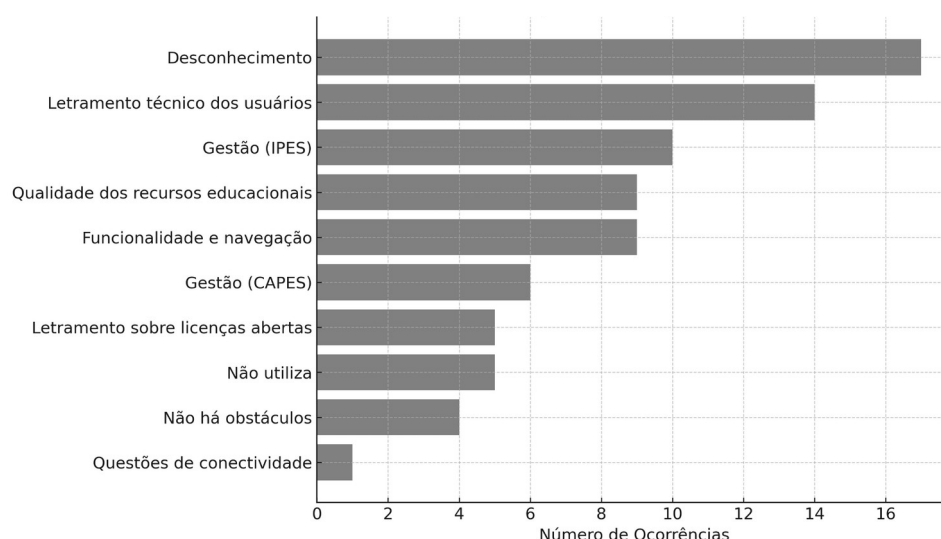


Figura 2. Obstáculos para utilização do eduCAPES por categorias.

Em contrapartida aos obstáculos encontrados para utilização do eduCAPES, quando indagados sobre alguma contribuição significativa do eduCAPES em suas coordenações, 49% dos respondentes se manifestaram positivamente. Dentre eles, as contribuições mencionadas estão: disponibilização de recursos educacionais de qualidade, redução de custos com produção de novos materiais e favorecimento da agilidade na oferta de cursos.

Expectativas sobre o portal

O questionário pergunta aos gestores qual deveria ser o papel do eduCAPES para as IPES, a UAB e o ensino superior no Brasil e a resposta com maior número de incidências é: «ser mais divulgado». Essa não é exatamente uma resposta sobre qual deveria ser o

papel do portal, mas fornece algumas pistas sobre o nível de engajamento dos respondentes. As demais respostas também estão longe de exprimirem a expectativa sobre um papel para o eduCAPES, do ponto de vista estratégico da educação superior, elas se encontram muito mais no nível operacional e surgem como sugestões do que deveria ser tecnicamente implementado ou formas de aprimoramento da gestão. Entre as sugestões apresentadas pelos gestores, destacam-se melhorias na curadoria do acervo, na navegação, na organização por área do conhecimento, bem como maior integração com outras plataformas e ações de capacitação técnica. Embora o foco das respostas esteja mais voltado a questões operacionais, algumas manifestações indicam o reconhecimento do eduCAPES como fonte de materiais e como ferramenta para promover a democratização do acesso ao conhecimento.

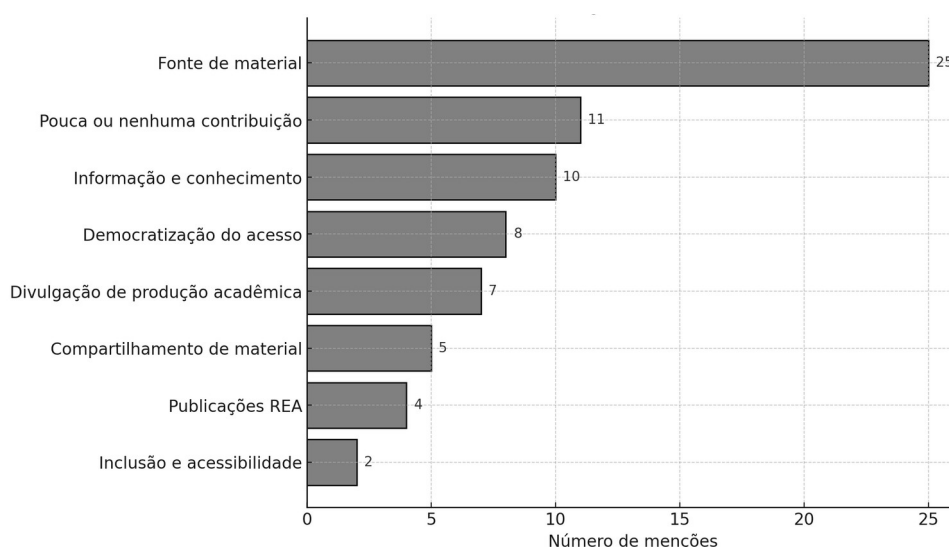


Figura 3. Contribuições do eduCAPES para a UAB e ensino superior.

No entanto, quando questionados sobre quais seriam as contribuições do eduCAPES para a UAB, as respostas demonstraram a identificação de um papel para o eduCAPES que se concentra em duas linhas: 1) fonte de materiais e 2) democratização do acesso (Figura 3).

3.6. Análise dos Resultados

Os resultados obtidos revelam a existência de diferentes camadas de controvérsia em torno do papel do eduCAPES no contexto da UAB enquanto instrumento de políticas públicas voltadas aos Recursos Educacionais Abertos (REA). Essas controvérsias se manifestam em três dimensões principais — conceitual, técnica e política — e, em muitos casos, operam de maneira interdependente. Embora o portal tenha sido instituído com o objetivo de tornar públicos os materiais educacionais produzidos no âmbito da UAB, sua trajetória é marcada por disputas de sentido, lacunas normativas, assimetrias de engajamento e indefinições quanto ao seu papel.

No que diz respeito à dimensão conceitual, o que se observa é um cenário marcado por forte ambiguidade, conforme definida por (Matland, 1995), que associa o

conceito à indefinições nos objetivos, valores ou linguagens presentes na formulação das políticas públicas. O termo REA, que deveria estruturar o desenho do eduCAPES, aparece de forma fragmentada, imprecisa e sequer é mencionado nos documentos oficiais. Há uma coexistência de terminologias — «objetos educacionais», «materiais educacionais», «recursos educacionais», «conteúdos digitais» — sem que se explicita com clareza a opção conceitual que orienta a política. Essa indefinição mina o alinhamento entre os diferentes atores envolvidos, uma vez que não há um vocabulário comum que permita estabelecer compromissos, orientar práticas e organizar responsabilidades.

A ambiguidade conceitual, nesse contexto, atua como um fator de dispersão: diferentes interpretações sobre o que se espera do portal coexistem sem que sejam tensionadas ou esclarecidas. Isso contribui para que o eduCAPES seja percebido ora como um repositório técnico, ora como um referatório de acesso, ora como uma vitrine institucional. Sem um marco conceitual claro e compartilhado, cada ator ou instituição tende a interpretar seu uso a partir de suas próprias lógicas, o que pode gerar descontinuidade, desalinhamento e baixa apropriação. Como aponta (Matland, 1995), em contextos de alta ambiguidade e baixo conflito, tende a prevalecer o modelo simbólico de implementação, no qual as ações acontecem mais para sinalizar compromissos do que para produzir transformações efetivas.

Já na dimensão técnica, os desafios identificados envolvem tanto os aspectos estruturais do portal quanto os fluxos de operação e manutenção. As dificuldades de navegação, ausência de integração com outros sistemas, limitações nos mecanismos de busca, falhas de curadoria e usabilidade comprometem a experiência dos usuários e alimentam uma percepção de baixa efetividade do eduCAPES. Somam-se a isso as dificuldades relatadas pelas equipes na realização dos uploads, a falta de um responsável específico nas instituições, e a carência de suporte técnico e orientação sistematizada sobre licenças e publicação de REA.

Por fim, na dimensão política, os resultados apontam que o desenvolvimento do portal foi fortemente influenciado por mudanças de cenário institucional e instabilidade administrativa. A cronologia de ações demonstra como o avanço ou retração das políticas de REA no âmbito da UAB esteve sujeito à confluência de fatores externos, decisões pontuais e descontinuidade nas gestões. A falta de uma política formal consolidada, de um plano de ação duradouro e de mecanismos de avaliação periódica dificultam a consolidação do eduCAPES como política pública. Em muitos momentos, as ações foram mais reativas do que estratégicas, e o portal passou a incorporar conteúdos e funcionalidades sem que houvesse clareza sobre os objetivos de longo prazo, o que contribuiu para sua descaracterização. Como exemplo, a Tabela 2 sintetiza as principais alterações realizadas no eduCAPES ao longo do tempo e os respectivos fatores que as motivaram, evidenciando a lógica de resposta a problemas emergentes, mais do que um planejamento estratégico. Já a Tabela 3 organiza as categorias de obstáculos identificadas pelos gestores UAB em relação ao uso do portal, apontando os aspectos estruturais, operacionais e culturais que afetam sua efetividade.

O conjunto dessas análises indica que o eduCAPES se insere em um campo de disputas e indefinições, em que o potencial de um repositório público voltado à difusão de REA permanece latente, mas não plenamente realizado. A ausência de clareza conceitual, somada às fragilidades técnicas e à fragmentação política, impede que o portal seja compreendido e utilizado como instrumento estratégico de uma

política pública de promoção ao acesso aberto e à democratização do conhecimento no ensino superior brasileiro.

4. Conclusão

A análise do eduCAPES permite afirmar que, embora ações tenham sido realizadas no sentido de promover o uso de Recursos Educacionais Abertos na UAB, elas não se constituíram, até o momento, como parte de uma política pública estruturada. O que se observa é uma sequência de iniciativas relevantes, mas que ocorreram de forma pouco articulada entre si, muitas vezes influenciadas por mudanças de contexto institucional e político. A indefinição conceitual sobre o que se entende por REA, a sobreposição de funções entre repositório e referatório, os baixos índices de engajamento dos gestores e o acúmulo de obstáculos técnicos e operacionais reforçam a percepção de que o portal ainda carece de uma identidade clara e de uma estratégia compartilhada.

Concluimos que repositórios públicos como o eduCAPES podem ocupar um papel importante nas políticas de REA no ensino superior público brasileiro. Repositórios precisam ser tratados como instrumentos estratégicos dentro de políticas sistêmicas de fomento aos REA e não tendo como enfoque somente seu potencial como solução técnica. Sugerimos ser necessário promover e garantir a articulação e confluência entre as ordens conceitual, técnica e política. Sem isso, corre-se o risco de que esses repositórios permaneçam subutilizados, contribuindo de forma reduzida para a promoção de práticas colaborativas e de uma educação mais aberta, que devem orientar políticas de REA.

5. Referências

- Amiel, T., Gonsales, P., & Sebriam, D. (2018). Recursos educacionais abertos no Brasil: 10 anos de ativismo. *EmRede - Revista de Educação a Distância*, 5(2), Artigo 2. <https://doi.org/10.53628/emrede.v5i2.346>
- Birkland, T. A. (2019). *An introduction to the policy process: Theories, concepts, and models of public policy making* (5ª ed). Routledge. <https://doi.org/10.4324/9781351023948>
- BRASIL. (2006). *Decreto nº 5800*. https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_At_02004-2006/2006/Decreto/D5800.htm
- CAPES. ([s.d.]-a). *Sistema UAB abrange 150 instituições de ensino superior*. Recuperado 19 de janeiro de 2025, de <https://www.gov.br/capes/pt-br/assuntos/noticias/sistema-uab-abrange-150-instituicoes-de-ensino-superior>
- CAPES. (2023, setembro 20). *Edital nº 25/2023*. CAPES. <https://www.gov.br/capes/pt-br/acesso-a-informacao/acoes-e-programas/educacao-a-distancia/editais-uab/edital-no-25-2023>
- Creswell, J. W., & Plano Clark, V. L. (2018). *Designing and conducting mixed methods research* (3ª ed.). Sage.
- Distância, A. | A. B. de E. a. ([s.d.]). *Referatório de objetos de aprendizagem e outros recursos educacionais*. ABED | Associação Brasileira de Educação a Distância. Recuperado 26 de junho de 2025, de <https://www.abed.org.br/site/publicacoes/476/referatorio-de-objetos-de-aprendizagem-e-outros-recursos-educacionais>
- DOU. (2016a). *PORTARIA CAPES Nº 106, DE 14 DE JULHO DE 2016*. Semesp. <https://www.semesp.org.br/legislacao/portaria-capes-no-106-de-14-de-julho-de-2016/>
- DOU. (2016b, outubro 21). *Portaria Nº 183, de 21 de Outubro de 2016*.

- https://www.in.gov.br/materia/-/asset_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/22061253/do1-2016-10-24-portaria-n-183-de-21-de-outubro-de-2016-22061195-22061195
- eduCAPES. ([s.d.]-b). *Sobre o portal eduCAPES*. Recuperado 20 de junho de 2024, de <https://educapes.capes.gov.br/redirect?action=about>
- Fengchun, M., Sanjaya, M., Dominic, O., & Janssen, B. (2021). *Guidelines on the development of open educational resources policies*. UNESCO Publishing.
- IBICT. ([s.d.]). *Sobre Repositórios Digitais—IBICT*. Recuperado 26 de junho de 2025, de <http://sitehistorico.ibict.br/informacao-para-ciencia-tecnologia-e-inovacao%20/repositorios-digitais>
- Inamorato, D. S. A., Punie, Y., & Castaño, M. J. (2016). *Opening up Education: A Support Framework for Higher Education Institutions*. JRC Publications Repository. <https://doi.org/10.2791/293408>
- Kingdon, J. (2007). Como chega a hora de uma ideia? Em E. Saravia & E. Ferrarezi (Orgs.), *Políticas públicas* (Vol. 1, p. 219–224). ENAP.
- Matland, R. (1995). Synthesizing the implementation literature: The ambiguity-conflict model of policy implementation. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 5, 145–174. <https://doi.org/10.1093/oxfordjournals.jparrt.a037242>
- Mesquita, R. da C. de, & Amiel, T. (2023). Análise de Fatores que Afetam a Sustentabilidade de Repositórios de Recursos Educacionais Abertos. *Revista Iberoamericana de Tecnología en Educación y Educación en Tecnología*, 35, Artigo 35. <https://doi.org/10.24215/18509959.35.e8>
- Paragarino, V. R., Francolino, F. P., Barujel, A. G., & Nistal, M. L. (2016). A characterization of users of digital educational resources repositories the case of the Latin American Community of Learning Objects—LACLO. *XI Latin American Conference on Learning Objects and Technology (LACLO)*, 1–8. <https://doi.org/10.1109/LACLO.2016.7751793>
- Perifanou, M., & Economides, A. A. (2022). Digital competencies for online teachers. *Journal of Educators Online*, 19(3). <https://doi.org/10.9743/JEO.2022.19.3.13>
- Peters, B. G. (2015). *Advanced introduction to public policy*. Cheltenham, UK; Northampton, MA: Edward Elgar Publishing Limited. <http://archive.org/details/advancedintroduc0000pete>
- Rossini, C., & Gonzales, C. (2012). REA: o debate em política pública e as oportunidades para o mercado. Em *Recursos educacionais abertos: Práticas colaborativas e políticas públicas* (p. 35–70). UFBA.
- Rossini, C., Santana, B., Gonzalez, N. P., & Pretto, N. D. L. (2021). *Recursos educacionais abertos: Práticas colaborativas e políticas públicas*. Edufba.
- Santos-Hermosa, G. (2023). The role of institutional repositories in higher education: Purpose and level of openness. Em D. Otto, G. Scharnberg, M. Kerres, & O. Zawacki-Richter (Orgs.), *Distributed learning ecosystems: Concepts, resources, and repositories* (p. 47–70). Springer Fachmedien. https://doi.org/10.1007/978-3-658-38703-7_4
- Sardinha, T. B. (2000). Análise Multidimensional. *DELTA: Documentação e Estudos em Linguística Teórica e Aplicada*, 16(1). <https://revistas.pucsp.br/index.php/delta/article/view/39990>
- Soares, T. C., & Amiel, T. (2017). *Recursos educacionais na Universidade Aberta do Brasil: Perspectivas e práticas*. <https://zenodo.org/records/1065516>
- UNESCO. ([s.d.]). *Gateways to public digital learning*. Recuperado 25 de junho de 2025, de <https://www.unesco.org/en/digital-education/learning-platforms-gateway>

