UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS
Faculdade de Educação
Programa de Pós-Graduação em Educação

MARCELA ROSA DE LIMA MACHADO

A INDISSOCIABILIDADE ENTRE ENSINO, PESQUISA E EXTENSÃO NA EDUCAÇÃO A DISTÂNCIA:

Análise a partir dos Processos de Institucionalização da Modalidade em Universidades Federais

Belo Horizonte
2022

MARCELA ROSA DE LIMA MACHADO

A INDISSOCIABILIDADE ENTRE ENSINO, PESQUISA E EXTENSÃO NA EDUCAÇÃO A DISTÂNCIA:

Análise a partir dos Processos de Institucionalização da Modalidade em Universidades Federais

Tese apresentada ao Programa de Pós-graduação em Educação: Conhecimento e Inclusão Social da Universidade Federal de Minas Gerais, como requisito parcial à obtenção do título de Doutora em Educação.

Orientador: Prof. Dr. Eucidio Pimenta Arruda

Linha de Pesquisa: Política, Trabalho e Formação Humana

Agência de Fomento: Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES)

Belo Horizonte
2022

M149i
T

Machado, Marcela Rosa De Lima, 1989-
A indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão na educação a distância [manuscrito] : análise a partir dos processos de institucionalização da modalidade em universidades federais / Marcela Rosa De Lima Machado. -- Belo Horizonte, 2022.
239 f. : enc, il., color.

Tese -- (Doutorado) - Universidade Federal de Minas Gerais, Faculdade de Educação.
Orientadora: Eucídio Pimenta Arruda.
Bibliografia: f. 218-231.
Apêndices: f. 232-239.

1. Educação -- Teses. 2. Ensino superior -- Teses. 3. Ensino à distância -- Ensino superior -- Teses. 4. Pesquisa educacional -- Teses. 5. Extensão universitária -- Teses. 6. Universidades e faculdades públicas -- Extensão universitária -- Teses.
I. Título. II. Arruda, Eucídio Pimenta, 1976-. III. Universidade Federal de Minas Gerais, Faculdade de Educação.

CDD- 378.1554

Catalogação da fonte: Biblioteca da FaE/UFMG (Setor de referência)
Bibliotecário: Ivanir Fernandes Leandro CRB: MG-002576/O

Marcela Rosa de Lima Machado

A Indissociabilidade entre Ensino, Pesquisa e Extensão na Educação a Distância:
Análise a partir dos Processos de Institucionalização da Modalidade em Universidades Federais

Tese apresentada ao Programa de Pós-graduação em Educação: Conhecimento e Inclusão Social da Universidade Federal de Minas Gerais, como requisito parcial à obtenção do título de Doutora em Educação.

Banca Examinadora

Prof. Dr. Eucidio Pimenta Arruda (Orientador) – Universidade Federal de Minas Gerais

Prof. Dr. Fernando Selmar Rocha Fidalgo – Universidade Federal de Minas Gerais

Prof. Dr. Wagner José Corradi Barbosa – Universidade Federal de Minas Gerais

Prof. Dr. Daniel Ribeiro Silva Mill – Universidade Federal de São Carlos

Profa. Dra. Jussara Bueno de Queiroz Paschoalino – Universidade Federal do Rio de Janeiro

Belo Horizonte, 27 de maio de 2022.

UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS
FACULDADE DE EDUCAÇÃO
Programa de Pós-Graduação em EDUCAÇÃO - CONHECIMENTO E INCLUSÃO SOCIAL

FOLHA DE APROVAÇÃO

A INDISSOCIABILIDADE ENTRE ENSINO, PESQUISA E EXTENSÃO NA EDUCAÇÃO A DISTÂNCIA: análise a partir dos processos de institucionalização em universidades federais brasileiras

MARCELA ROSA DE LIMA MACHADO

Tese submetida à Banca Examinadora designada pelo Colegiado do Programa de Pós-Graduação em EDUCAÇÃO - CONHECIMENTO E INCLUSÃO SOCIAL, como requisito para obtenção do grau de Doutor em EDUCAÇÃO - CONHECIMENTO E INCLUSÃO SOCIAL.

Aprovada em 27 de maio de 2022, pela banca constituída pelos membros:

Prof(a). Eucidio Pimenta Arruda - Orientador
UFMG
Prof(a). Daniel Ribeiro Silva Mill
UFSCar
Prof(a). Jussara Bueno de Queiroz Paschoalino
UFRJ
Prof(a). Fernando Selmar Rocha Fidalgo
UFMG
Prof(a). Wagner José Corradi Barbosa
UFMG

Belo Horizonte, 15 de junho de 2022.

Professora Dra. Rosimar de Fátima Oliveira
Coordenadora do Programa de Pós-Graduação em Educação:
Conhecimento e Inclusão Social - FAE/UFMG

Documento assinado eletronicamente por **Rosimar de Fatima Oliveira**, **Coordenador(a) de curso de pós-graduação**, em 15/06/2022, às 10:17, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 5º do Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020.

A autenticidade deste documento pode ser conferida no site https://sei.ufmg.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0, informando o código verificador **1527432** e o código CRC **F75846F6**.

AGRADECIMENTOS

A Deus e Àquele que é fiel e que jamais falha em suas promessas: Jesus Cristo, meu Senhor e Salvador. Que toda honra e toda glória sejam dadas somente a Ele!

A Raphael Talles, meu amado marido, por ser meu alicerce e pela paciência, confiança e motivação durante este percurso formativo do doutorado.

A meus pais, por terem plantado a semente em terra fértil, por meio de uma boa educação: a minha mãe, por ser um exemplo de inteligência e criticidade; e a meu pai, pelo carinho, orações e disponibilidade.

A minha irmã Cristiana, pelo apoio e confiança em meu potencial.

A minha irmã Amanda, especialmente pelo apoio e pelas dezenas de abstracts que escreveu e/ou corrigiu ao longo deste percurso.

A meus sogros, Nilma e Plínio, e ao meu cunhado, Matheus, pelo carinho e apoio.

Ao meu orientador Prof. Dr. Eucidio Arruda, pela confiança, e orientações ao longo deste trabalho.

À Prof.ª Dr.ª Rose Dore por ter me proporcionado a primeira oportunidade como bolsista de Iniciação Científica e me transformado de uma aluna medrosa em uma pesquisadora corajosa.

Ao Prof. Dr. Fernando Fidalgo, por ter me oportunizando o crescimento acadêmico, científico e profissional em uma perspectiva crítica e transformadora.

Aos demais membros da Comissão Examinadora - Prof. Dr. Daniel Mill, Profa. Dr.ª Jussara Paschoalino e Prof. Dr. Wagner Corradi – professores de referência, por contribuírem para que eu conhecesse a Educação a Distância, acreditasse na modalidade e vivenciasse, na teoria e na prática, seus desafios e possibilidades. É um privilégio tê-los em minha banca!

A Fran, pela amizade, apoio e o companheirismo durante essa árdua caminhada para sermos doutoras! Estamos juntas!

A Priscila Moreira, pela amizade e apoio durante esses catorze anos de convivência, pesquisa e trabalhos comuns.

A Paula Sales, pelo apoio e valioso empenho, sobretudo, com a parte estatística e formatação do trabalho.

A Fabiola e Miguel, pela dedicação com as transcrições das entrevistas.

Aos amigos Denise Bianca e Adalcio Carvalho, pelas leituras e sugestões que enriqueceram o trabalho.

Aos amigos da Revista *Trabalho & Educação* - Prof. Hormindo, Yara Elizabeth, Profa. Daisy Cunha, Neusa, Mislene e demais membros da comissão editorial -. pelo aprendizado constante.

Aos professores e alunos da UFRR, agradeço o acolhimento e oportunidades acadêmico-profissionais. Em especial, às amigas Ana Claudia e Socorro, agradeço a força, carinho e motivação.

Aos irmãos da Igreja Batista do Barro Preto, especialmente do Pequeno Grupo (PG), pelas orações e crescimento espiritual. A "sala de espera" acabou! Deus é fiel!

Aos amigos e irmãos em Cristo, Pr. Wallace, Rosane, Talita, Danielle, Marília e Igor, pelas orações.

A todos os professores, coordenadores e gestores de EaD das universidades federais, um agradecimento especial pelas contribuições e pela confiança em mim depositada durante a coleta de dados.

À CAPES, pela bolsa de doutorado, que me permitiu dedicar integralmente à pesquisa.

“O diálogo da Universidade se faz em três direções.
É a ponte da ilha do conhecimento que se une numa única cidade.
É o canal que une as águas que brotam das fontes das pessoas,
formando uma sociedade de homens livres.
É a esteira iluminada que sai de volta pelo vestíbulo para iluminar a
massa sedenta por conhecimento e participação.”

Elpídio Marculino Cardoso (1981)

RESUMO

Esta tese teve por objetivo analisar o princípio da indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão na Educação a Distância (EaD), a partir da perspectiva de institucionalização dessa modalidade nas universidades federais brasileiras. Por meio de uma pesquisa exploratória de natureza quantitativa e qualitativa, buscou-se: (1) mapear as universidades federais que ofertam cursos de graduação no âmbito da UAB; (2) identificar e analisar as dimensões envolvidas nos processos de institucionalização; (3) verificar a oferta de ações de ensino, pesquisa e extensão nos cursos a distância; e (4) compreender qualitativamente a relação entre a institucionalização e a promoção da indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão. Foram realizadas entrevistas semiestruturadas com coordenadores UAB e gestores de unidades de educação a distância das UFs investigadas. A discussão deste tema contemplou autores que analisam as políticas públicas de educação superior e de educação a distância nos contextos social, político e econômico brasileiro. Considera-se que a indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão é um princípio que deveria ser estendido também à EaD, propiciando uma formação acadêmico-crítica que permitisse romper com a lógica mercadológica que historicamente tem orientado a oferta dos cursos a distância. A pesquisa quantitativa obteve retorno de 81,6% das universidades federais que possuem cursos de graduação ativos no Sistema UAB, distribuídas por todas as regiões geográficas. A análise dos dados quantitativos demonstrou a dependência do financiamento do Sistema UAB por parte da maior parte das universidades participantes da pesquisa (65%). Também nas entrevistas este Sistema tem sido apontado como um dos maiores desafios para a institucionalização, colocando em xeque a autonomia universitária. Com relação à indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão, 65% das UFs consideram que esta tem sido parcialmente garantida, em contraste com 22,5% que acreditam totalmente e 12,5% que não acreditam. As entrevistas demonstraram a fragilidade desse princípio na EaD, devido sobretudo a dificuldades institucionais e financeiras na implementação de bolsas de ensino, pesquisa e extensão para alunos da modalidade. Diante das análises realizadas, demonstrou-se que a institucionalização da modalidade e a independência do Sistema UAB são processos necessários para, efetivamente, garantir a indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão na EaD.

Palavras-chave: Educação a Distância. Institucionalização. Indissociabilidade. Ensino. Pesquisa. Extensão.

ABSTRACT

The goal of this dissertation is to analyze the principle of the inseparability among teaching, research and extension in Distance Learning (DL) based on the perspective of the institutionalization of this modality in Brazilian federal universities. Using quantitative and qualitative methods, this exploratory research aims to: (1) map out the federal universities that offer DL undergraduate programs under the parameters of the Brazilian Open University System (UAB); (2) identify and analyze the parameters involved in their institutionalization's processes; (3) verify the availability of research and extension in DL programs; and (4) be able to quantitatively understand the relationship between institutionalization and the promotion of inseparability among teaching, research and extension in distance learning. Semi-structured interviews were conducted with UAB's coordinators and administrators of the federal universities' departments offering DL programs. The arguments and discussion in this dissertation contemplated authors that analyze public policies for higher education and DL in social, political, and economic contexts in Brazil. It is considered that the inseparability among teaching, research and extension is a principle that should also be extended to DL. This would enable a more critical academic education that might break with the market-centric logic that has historically guided the offering of DL programs. The quantitative research includes feedback from 81.6% of the federal universities offering active DL programs as part of the UAB system, distributed through all the geographical regions of the country. The analysis of the data has shown that the majority (65%) of the universities that participated in this study rely on the financing provided by the UAB system. Interview findings include that the UAB system has been singled out as one of the biggest challenges for institutionalization, putting in check universities' autonomy. Regarding the inseparability among teaching, research and extension in distance learning, 65% of the participating universities believe that this inseparability has been only partially guaranteed. In contrast, 22.5% of the universities believe it has been fully guaranteed whereas 12.5% believe that it has not been guaranteed at all. The interview data points to the fragility of this principle in DL, especially regarding institutional and financial difficulties of implementing scholarships and funding for teaching, research and extension for DL students. The analyses conducted have shown that the institutionalization of the modality and independence of the UAB system are processes necessary to effectively guarantee the inseparability among teaching, research and extension in Distance Learning.

Keywords: Distance Learning. Institutionalization. Inseparability. Teaching. Research. Extension.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 - Sistema Universidade Aberta do Brasil 91
Figura 2 - Funcionamento do Sistema Universidade Aberta do Brasil 95
Figura 3 - Componentes dos processos de institucionalização 117

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 - Vínculo do respondente com a EaD na universidade 28
Gráfico 2 - Tempo de atuação do respondente na EaD da universidade 28
Gráfico 3 - Ano de início da EaD na universidade 124
Gráfico 4 - Quantidade de alunos de graduação matriculados na UAB 125
Gráfico 5 - Existência de cursos de graduação EaD ofertados fora do sistema UAB 125
Gráfico 6 - Órgão da universidade ao qual a unidade gestora de EaD está vinculada 128
Gráfico 7 - Vestibular conjunto para os cursos EaD e presenciais 133
Gráfico 8 - Critérios distintos para progressão de carreira docente (presencial e EaD) 136
Gráfico 9 - Existência de verbas próprias da universidade direcionadas para EaD 139
Gráfico 10 - Direitos dos alunos da EaD em relação aos dos alunos de cursos presenciais .. 146
Gráfico 11 - Direitos que alunos da EaD não têm na universidade 147
Gráfico 12 - Origem da verba de ensino na EaD 176
Gráfico 13 - Origem da verba direcionada à pesquisa na EaD 180
Gráfico 14 - Tipos de atividades de extensão ofertados a distância na universidade 184
Gráfico 15 - Origem da verba direcionada à extensão na EaD 188
Gráfico 16 - Existência de programas de monitoria para alunos da EaD 193
Gráfico 17 - Oferta de programas de iniciação científica para alunos da EaD 194
Gráfico 18 - Existência de programas de extensão para alunos da EaD 196
Gráfico 19 - Oferecimento do PIBID para alunos das licenciaturas a distância 198
Gráfico 20 - Participação dos alunos dos cursos superiores EaD em editais de fomento 198
Gráfico 21 - Indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão na EaD 201

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 - Universidades Federais que ofertam cursos de graduação pelo Sistema UAB, por região 24
Quadro 2 - Identificação dos códigos das universidades 26
Quadro 3 - Regras de transcrição 29
Quadro 4 - Categorias das entrevistas 29
Quadro 5 - Atribuições no âmbito do Sistema UAB – Gestão de bolsas 93
Quadro 6 - Modalidades e atribuições dos bolsistas do Sistema UAB 97
Quadro 7 - Pilares das instituições 114
Quadro 8 - Estágios de institucionalização e dimensões comparativas 119
Quadro 9 - Outras posições ocupadas pela unidade gestora de EaD 128
Quadro 10 - Outros órgãos da universidade aos quais a unidade gestora está vinculada 128
Quadro 11 - Participação da EaD nos conselhos e instâncias superiores 130
Quadro 12 - Negativa de participação da EaD nos conselhos e instâncias superiores 131
Quadro 13 - Diferenças na progressão de carreira de docentes do presencial e da EaD 137
Quadro 14 - Encargos docentes x bolsas 137
Quadro 15 - Ausência de financiamento institucional para EaD 139
Quadro 16 - Outros direitos que alunos da EaD não têm na universidade 147
Quadro 17 - Pilar cultural-cognitivo da institucionalização (entrevistas) 151
Quadro 18 - Preconceito com a EaD 151
Quadro 19 - Dimensão política no pilar cultural-cognitivo 152
Quadro 20 - Indissociabilidade: função social da universidade 161
Quadro 21 - Indissociabilidade: qualidade da formação universitária 166
Quadro 22 - Indissociabilidade: articulação/integração 169
Quadro 23 - Exemplos de indissociabilidade (entrevistas) 171
Quadro 24 - Indissociabilidade: oferta das três dimensões - ensino, pesquisa e extensão (questionários) 172
Quadro 25 - Indissociabilidade: Oferta das três dimensões - ensino, pesquisa e extensão (entrevistas) 172
Quadro 26 - Ações de ensino na EaD (entrevistas) 174
Quadro 27 - Ações de pesquisa (entrevistas) 178
Quadro 28 - Concorrência dos alunos da EaD em editais gerais (questionário) 192
Quadro 29 – Assistência estudantil (entrevistas) 200
Quadro 30 - Processos de garantia da IEPE 202
Quadro 31 - Justificativas relacionadas às características da educação a distância (questionário) 203
Quadro 32 - Justificativas que relacionam a IEPE e dimensões dos processos institucionalização da EaD nas UFs 203

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Amostra de UFs respondentes do questionário 25
Tabela 2 - Sexo do respondente 27
Tabela 3 - Sexo dos entrevistados 30
Tabela 4 - Cargos dos entrevistados exercidos na UAB e/ou EaD 30
Tabela 5 - Período do cargo exercido na UAB e/ou EaD pelos entrevistados 30
Tabela 6 - Região da universidade do entrevistado 31
Tabela 7 - Panorama de alunos matriculados na UAB em 2020, por tipo de curso 99
Tabela 8 - Panorama total da UAB em 2020 99
Tabela 9 - Quantidade de cursos UAB de qualquer modalidade ativos na universidade 124
Tabela 10 - Quantidade de cursos de graduação da UAB ativos 124
Tabela 11 - Posição ocupada pela unidade gestora de EaD na estrutura administrativa 127
Tabela 12 - Registro de alunos da EaD no sistema acadêmico da universidade 132
Tabela 13 - Existência de professores atuando exclusivamente na EaD 135
Tabela 14 - Vínculo dos professores que atuam na EaD 136
Tabela 15 - Livre acesso de alunos da EaD a todos os espaços físicos da universidade 147
Tabela 16 - Acesso de alunos da EaD a qualquer biblioteca da universidade 148
Tabela 17 - Oferta de programas de Monitoria, Iniciação Científica, Extensão e PIBID nas UFs (questionários) 191
Tabela 18 - Oferta simultânea de monitoria, iniciação cientifica e extensão por região 192
Tabela 19 - Relação entre indissociabilidade e região geográfica da universidade 201
Tabela 20 - Relação entre indissociabilidade e ano de início da EaD na universidade 205
Tabela 21 - Relação entre indissociabilidade e direitos dos alunos EaD 205
Tabela 22 - Relação entre indissociabilidade e acesso de alunos EaD a editais de fomento 206
Tabela 23 - Relação entre indissociabilidade e oferta de monitoria, IC e extensão simultaneamente 206

LISTA DE SIGLAS

ABRUEM	Associação Brasileira dos Reitores das Universidades Estaduais e Municipais
ANDIFES	Associação Nacional dos Dirigentes das Instituições Federais de Ensino Superior
CAED	Centro de Apoio a Educação a Distância
CEDERJ	Centro de Educação a Distância do Estado do Rio de Janeiro
CONGRAD	Colégio de Pró-Reitores de Graduação
COEP	Comitê de Ética em Pesquisa
CPC	Conceito Preliminar de Curso
CONIF	Conselho Nacional das Instituições da Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica
CNE	Conselho Nacional de Educação
CF	Constituição Federal
CODAE	Coordenação das Atividades de Extensão
CAPES	Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior
EaD	Educação a Distância
e-Tec	Escola Técnica Aberta do Brasil
FHC	Fernando Henrique Cardoso
ForUAB	Fórum Nacional da Universidade Aberta do Brasil
FORPROEX	Fórum Nacional de Pró-Reitores de Extensão das Universidades Federais
FIES	Fundo de Financiamento Estudantil
FNDE	Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação
Ifes	Instituições Federais de Ensino Superior
IGC	Índice Geral de Cursos
IEPE	Indissociabilidade entre Ensino, Pesquisa e Extensão
IES	Instituições de Ensino Superior
IPES	Instituições Públicas de Ensino Superior
IFs	Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia
LDB	Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional
MEC	Ministério da Educação

NGP	Nova Gestão Pública
PDE	Plano de Desenvolvimento da Educação
PDI	Plano de Desenvolvimento Institucional
PNE	Plano Nacional da Educação
PNAES	Plano Nacional de Assistência Estudantil
REUNI	Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais
PDDE	Programa Dinheiro Direto na Escola
PIBID	Programa Institucional de Bolsa de Iniciação à Docência
PROEXT	Programa Nacional de Extensão Universitária
PROINFO	Programa Nacional de Informática na Educação
PROUNI	Programa Universidade para Todos
PPC	Projeto Pedagógico de Curso
SEED	Secretaria de Educação a Distância
SINAES	Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior
SBPC	Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência
TICs	Tecnologias de Informação e Comunicação
UNE	União Nacional dos Estudantes
UAB	Universidade Aberta do Brasil
UnB	Universidade de Brasília
UB	Universidade do Brasil
UDF	Universidade do Distrito Federal
UFSC	Universidade Federal de Santa Catarina
UFTPR	Universidade Federal Tecnológica do Paraná
UFs	Universidades Federais

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO 17
Objetivos 20
Metodologia 21

CAPÍTULO 1. A UNIVERSIDADE E O ENSINO SUPERIOR NO BRASIL 32
1.1 A universidade no mundo e os modelos constituídos 32
1.1.1 O modelo universitário francês (napoleônico) 33
1.1.2 O modelo universitário alemão (humboldtiano) 35
1.1.3 O modelo universitário inglês 35
1.1.4 O modelo universitário americano 36
1.1.5 O Movimento Reformista de Córdoba e o "modelo latino-americano" 37
1.2 A constituição da universidade no Brasil: aspectos históricos 40
1.3 A Constituição de 1988 e o princípio da indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão 44
1.4 A universidade e o ensino superior a partir da década de 1990 49
1.5 O ensino superior e as políticas de expansão a partir de 2003 54
1.6 Considerações sobre a universidade e o ensino superior no Brasil 65

CAPÍTULO 2 - A EDUCAÇÃO A DISTÂNCIA E SUA EXPANSÃO NO ENSINO SUPERIOR PÚBLICO 68
2.1 Retrospectiva histórica e regulamentação da EaD no Brasil 69
2.1.1 A EaD pré-1996 72
2.1.2 A EaD no período de 1996 a 2005 73
2.1.3 A EaD no período de 2005 a 2015 78
2.1.4 A EaD de 2015 a 2019 81
2.1.5 A EaD a partir de 2020 86
2.2 O Sistema Universidade Aberta do Brasil 88
2.2.1 Constituição histórica 88
2.2.2 Estrutura e funcionamento do Sistema UAB 91
2.2.3 Panorama da UAB na atualidade 98
2.2.4 Gestão e Organização da EaD nas Universidades Federais 99
2.2.4.1 Gestão Estratégica 101
2.2.4.2 Gestão Financeira 102
2.2.4.3 Gestão Pedagógica 103
2.3 Considerações sobre a EaD no Brasil 104

CAPÍTULO 3 - A INSTITUCIONALIZAÇÃO DA EDUCAÇÃO A DISTÂNCIA 107
3.1 Institucionalização da EaD: conceitos e perspectivas de análise 107
3.2 A institucionalização da EaD a partir da Teoria Institucional 112
3.2.1 Os processos de institucionalização 116
3.2.2 A Teoria Institucional em estudos sobre institucionalização da EaD 119

3.3 Análise da institucionalização da EaD nas universidades federais 123
3.3.1 Caracterização da oferta da EaD nas UFs 123
3.3.2 Institucionalização na dimensão normativa, organizacional e administrativa 126
3.3.3 Institucionalização orçamentária/financeira 138
3.3.4 Institucionalização na dimensão acadêmico- pedagógica 140
3.3.5 Institucionalização dos direitos estudantis 145
3.3.6 Institucionalização na perspectiva cultural-cognitiva-política 150
3.4 Considerações sobre a institucionalização da educação a distância 154

CAPÍTULO 4. A INDISSOCIABILIDADE ENTRE ENSINO, PESQUISA E EXTENSÃO NA EAD 159
4.1 O princípio da indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão: análise conceitual 159
4.1.1 O princípio da indissociabilidade entre ensino, pesquisa extensão e a função social da universidade 161
4.1.2 A indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão e sua vinculação com a qualidade da formação universitária 165
4.1.3 A indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão como articulação/integração entre os eixos .. 168
4.2 Análise dos dados coletados sobre a indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão na EaD 173
4.2.1 O ensino na EaD 173
4.2.2 A pesquisa na EaD 176
4.2.3 A extensão universitária na EaD 181
4.2.4 A oferta de programas e assistência estudantil para alunos da EaD 190
4.2.5 Em que medida a indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão tem sido garantida na EaD? .. 200
4.3 Considerações sobre a indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão na EaD 208

CONCLUSÃO 212

REFERÊNCIAS 218

APÊNDICE A - TCLE e questionário aplicado a coordenadores e gestores UAB de universidades federais 232

APÊNDICE B - TCLE das entrevistas semiestruturadas 238

APÊNDICE C - Roteiro de questões das entrevistas semiestruturadas 239

INTRODUÇÃO

Esta tese tem por objetivo analisar a indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão na educação a distância (EaD), a partir da perspectiva de institucionalização da modalidade em universidades federais.

A educação a distância foi regulamentada no Brasil a partir da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, ou Lei 9.394/1996. Sua incorporação como política educacional vem ocorrendo por influência de organismos internacionais, os quais, no contexto de reestruturação capitalista, recomendam essa modalidade para que os países subdesenvolvidos alcancem os patamares dos países desenvolvidos.

A expansão da modalidade no Brasil ocorreu, sobretudo, a partir de 2003. Dentre as políticas e ações de expansão da educação superior propiciadas pela educação a distância, destaca-se a Universidade Aberta do Brasil (UAB) instituída pelo Decreto 5.800, de 8 de junho de 2006, cuja finalidade é expandir e interiorizar a oferta de cursos e programas de educação superior no País na modalidade a distância (BRASIL, 2006a).

Atualmente, o Sistema UAB conta 132 Instituições Públicas de Ensino Superior (IPES) credenciadas, 890 polos parceiros, espalhados por 792 municípios brasileiros, e mais de 121 mil alunos matriculados.[1] Trata-se de números representativos, o que indica a importância dessa modalidade para o ensino superior brasileiro e a necessidade de considerá-la como parte institucional da universidade brasileira.

A expansão do ensino superior é um passo importante em busca da superação das desigualdades e da equidade social, mas o principal desafio que se coloca é: garantir a qualidade do ensino ofertado (CUNHA, 2011). Os números astronômicos envolvidos na expansão do ensino superior por intermédio da EaD colocam em pauta a discussão sobre quantidade *versus* qualidade e massificação *versus* democratização do ensino superior.

Os conceitos de massificação e democratização podem ser compreendidos em sentidos opostos. A massificação adquire um sentido mercantil, de expansão de matrículas, voltado para atender aos interesses do capital (SGUISSARDI, 2015). Já o de democratização refere-se ao acesso ao ensino superior pelas classes que historicamente têm sido excluídas desse nível educacional, permitindo-lhes elevar seu status econômico e social, promovendo, com isso, a equidade e a igualdade sociais.

---

[1] Informações disponíveis no Boletim INFOCAPES, Edição 26 - Dezembro/2020, atualizado em 11/01/2021. Disponível em: <https://www.gov.br/capes/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/infocapes/infocapes-edicao-26-dezembro-2020>. Acesso em: 01 abr. 2022. Não foram localizados dados mais recentes.

De acordo com o art. 207 da Constituição Federal "As universidades gozam de autonomia didático-científica, administrativa e de gestão financeira e patrimonial, e obedecerão ao princípio de *indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão*" (BRASIL, 1988, n.p., grifo nosso). Deste modo, a indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão consiste no princípio fundamental para garantia da qualidade da formação universitária, sem distinção na forma de oferta, seja na modalidade presencial ou a distância.

Considera-se a qualidade como o desenvolvimento de uma formação acadêmico-crítica que, longe de constituir-se em um aspecto meramente técnico, preze pelo princípio constitucional da indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão. Alguns autores que dialogam com essa perspectiva teórica são: Mancebo (2010), Pucci (1991), Sampaio e Freitas (2010), Cunha (2013) e Severino (2008, 2009).

A indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão não deve ser compreendida como mera juntabilidade das ações de ensino, pesquisa e extensão na oferta dos cursos superiores (SAMPAIO; FREITAS, 2010). Igualmente, não pode ser confundida como a simples integração entre elas. A noção de indissociabilidade implica que o ensino, a pesquisa e a extensão estão intrinsecamente articulados entre si e se fazem presentes como práticas pedagógicas, seja como atividades de origem e/ou como atividades fim.

A indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão, como princípio pedagógico, exige uma mudança epistemológica, visando superar atitudes reprodutivas e repetitivas, disseminar o conhecimento e desenvolver o pensamento claro, crítico, construtivo e independente (CUNHA, 2013). Segundo Cunha (2013), para isso, é preciso promover mudanças nos processos pedagógicos, incorporando princípios investigativos no trato do conhecimento e nas ações de ensinar e aprender, bem como orientar os professores para atuarem como mediadores entre o conhecimento e as estruturas cognitivas e culturais de seus estudantes, que devem desenvolver maior protagonismo e autonomia.

A Resolução CNE/CES 1, de 11 de março de 2016, estabelece as diretrizes e as normas orientadas para a oferta de cursos de ensino superior a distância. Em seu texto, define que as unidades centralizadoras dos cursos a distância de cada instituição são "responsáveis por garantir as ações e políticas de educação a distância e **devem promover ensino, pesquisa e extensão**" (BRASIL, 2016, n.p., grifo nosso). Ou seja, essas três dimensões, apesar de não serem previstas explicitamente de forma indissociável no documento, devem fazer parte das ações propostas em cada centro.

O problema é que as universidades têm desenvolvido a modalidade EaD por meio do Sistema UAB, que, em se tratando de uma política de governo, e não de uma política de

Estado, acaba fragilizando a institucionalização da modalidade nas universidades públicas, deixando-as reféns de regulações e de financiamentos externos. Desse modo, a análise da indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão precisa partir dos processos de institucionalização da modalidade.

A institucionalização é compreendida nesta tese como um processo de inserção da educação a distância na organização estrutural e formal das universidades, em meio a suas políticas e programas de ensino, pesquisa e extensão, sem diferenciação de tratamento nas modalidades presencial ou a distância.

Levantamento[2] bibliográfico realizado nos portais da Capes, IBICT, *Scielo e* Google Acadêmico permitiu localizar poucos trabalhos científicos que discutem a relação entre ensino, pesquisa e/ou extensão no ensino superior a distância, citando-se: uma tese (FERREIRA, 2015) e cinco artigos (MORAES; OLIVEIRA, 2014; FERREIRA; LOGUERCIO, 2017; VAZ; OLIVEIRA; FLANSTONE, 2017; RODRIGUEZ *et al.,* 2017; e MALLMAN, 2020). Essas pesquisas encontradas deixam lacunas no que se refere à análise do princípio da indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão em cursos superiores ofertados pelo Sistema UAB. Além disso, não abordam a relação entre a garantia desse princípio constitucional e a institucionalização da modalidade.

A partir de uma perspectiva teórica orientada para romper com o tecnicismo presente nos discursos sobre as tecnologias e levando em conta os aspectos históricos, políticos e pedagógicos envolvidos na educação a distância, chegou-se ao seguinte problema de pesquisa: O princípio constitucional da indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão tem sido garantido em cursos a distância ofertados por universidades federais? Em que medida?

A partir desse problema, outras questões surgiram, por exemplo: “De que modo a institucionalização da EaD se relaciona com as perspectivas de desenvolvimento da indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão?”, “Quais experiências de ensino, pesquisa e extensão têm sido ofertadas pelas universidades federais nessa modalidade?” e “De que modo essas experiências poderiam contribuir para romper com a lógica mercadológica que caracteriza os cursos ofertados nessa modalidade, permitindo uma formação humana, crítica e emancipadora dos alunos?".

---

[2] Realizado com os termos *ensino, pesquisa e extensão na Educação a distância/EaD* e *indissociabilidade Educação a distância/ EaD.* Foram considerados artigos publicados em Revistas indexadas, teses e dissertações. Os resumos foram analisados de modo a identificar se havia alguma discussão sobre a relação entre ensino, pesquisa e extensão no ensino superior a distância. Foram excluídos os trabalhos que abordavam exclusivamente alguma das dimensões, sem relação com as outras.

O interesse pela temática originou-se da vivência acadêmica e profissional da pesquisadora, que, no período de 2013 a 2014, integrou a Coordenação Técnico-Pedagógica do Programa Aproxime-se, desenvolvido pelo Centro de Apoio a Educação a Distância (CAED/UFMG), e considerado uma das iniciativas pioneiras em extensão universitária nos Polos de Educação a Distância. Esse programa orienta ações de extensão em nove polos de educação a distância em Minas Gerais, garantindo "um espaço de interlocução, reflexão e avaliação da importância da extensão na formação universitária a distância, garantindo assim o tripé da indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão" (CAED, 2020, n.p.).

A experiência vivenciada no Aproxime-se permitiu que a pesquisadora percebesse a importância da articulação entre ensino, pesquisa e extensão para que a universidade possa cumprir sua função social, trazendo benefícios tanto para a formação dos alunos, numa perspectiva acadêmico-crítica, quanto para a comunidade, mediante o diálogo entre os saberes científicos e os saberes locais, numa perspectiva de transformação social

Destaca-se a relevância dessa proposta inédita de estudos, uma vez que seus resultados poderão contribuir para a avaliação das políticas públicas propostas por intermédio da educação a distância, especificamente a UAB e suas possíveis contribuições para a formação humana, crítica e emancipadora dos estudantes universitários. Além disso, pode contribuir para a análise dos desafios e perspectivas de institucionalização da EaD nas universidades federais brasileiras.

Objetivos

a) Objetivo geral

Analisar o princípio da indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão na educação a distância, a partir da perspectiva de institucionalização desta modalidade nas universidades federais.

b) Objetivos específicos

- Situar a constituição da universidade e do ensino superior no Brasil a partir de seus aspectos históricos, políticos e sociais;
- Realizar um resgate histórico-crítico da incorporação da educação a distância no âmbito das políticas públicas direcionadas à expansão do ensino superior;
- Compreender o princípio da indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão e sua importância para a garantia de qualidade no ensino superior público;

- Esclarecer a dinâmica de institucionalização da educação a distância nas universidades federais, mediante a aplicação de questionários e a realização de entrevistas semiestruturadas;
- Realizar um diagnóstico quantitativo e qualitativo da oferta de atividades de pesquisa, ensino e extensão em universidades federais que ofertam cursos superiores no âmbito da UAB.

Metodologia

Optou-se por desenvolver uma pesquisa exploratória de natureza quantitativa e qualitativa, considerando-se que este tipo de pesquisa permite uma visão geral de assuntos pouco pesquisados no meio científico (GIL, 2002). Assim, o estudo baseou-se na utilização de três procedimentos técnicos: I - Pesquisa bibliográfica; II - Pesquisa documental; e III - Pesquisa empírica.

A pesquisa bibliográfica acompanhou todo o percurso da pesquisa, de modo a permitir o aprofundamento teórico de cada um dos eixos analíticos que perpassam esse estudo.

A pesquisa documental envolveu o estudo e a análise das regulamentações, normas e portarias relacionadas ao ensino superior e à educação a distância.

A pesquisa quantitativa se constituiu em um instrumento voltado para mapear as universidades federais (UFs) que ofertam cursos superiores no âmbito da UAB; compreender e analisar o processo de institucionalização da educação a distância nas Universidades Federais; verificar a oferta de ações de ensino, pesquisa e extensão na EaD; e analisar a garantia da indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão nessa modalidade. A escolha das universidades federais se deve ao fato de serem instituições com tradição na oferta de ações de ensino, pesquisa e extensão e de representarem 42% do total de instituições do Sistema UAB.

A pesquisa qualitativa envolveu a realização de entrevistas semiestruturadas com coordenadores da UAB e gestores de unidades de educação a distância, visando analisar o processo de institucionalização da EaD nas UFs e as condições para garantia (ou não) da indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão. Foram escolhidas 16 universidades federais, levando em consideração as dimensões da institucionalização presentes no questionário; a

Para facilitar sua compreensão, a metodologia deste trabalho foi dividida em duas repartições: a) eixos analíticos; e b) eixos operacionais. Enquanto os primeiros constituem-se

como categorias de análise para o desenvolvimento da pesquisa, os últimos constituem-se como estratégias de ação para o desenvolvimento das etapas da pesquisa.

- **Eixos analíticos**

O **primeiro eixo analítico** teve como objeto a constituição da universidade no Brasil, a partir de seus sentidos teórico, político e filosófico. Envolveu o estudo e análise da trajetória do ensino superior no Brasil, suas reformas e os modelos de universidade em disputa.

O **segundo eixo analítico** teve como objeto a educação a distância e sua incorporação no âmbito das políticas públicas de ensino superior, no Brasil. Por intermédio da pesquisa bibliográfica, buscou-se compreender os fatores e motivações que permeiam na incorporação dessa modalidade no ensino superior, sua abrangência, percurso histórico e regulamentações.

O **terceiro eixo analítico** teve como objeto a institucionalização da educação a distância. Buscou-se, mediante o aprofundamento teórico, compreender conceitualmente a institucionalização da modalidade nas universidades federais participantes da pesquisa e analisar as dimensões envolvidas nesse processo.

O **quarto eixo analítico** teve como objeto a indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão e sua análise como princípio pedagógico. Para isso, recorreu-se à pesquisa bibliográfica, visando obter um aprofundamento teórico que permitisse desvendar esse princípio constitucional como sendo fundamental para a formação universitária nos aspectos acadêmico, humano, científico e social, independente da modalidade. Em seguida, buscou-se, com apoio em uma pesquisa empírica de natureza quantitativa (envio de questionários), obter um panorama sobre a implementação das ações de ensino, pesquisa e extensão em universidades que ofertam cursos da UAB e uma avaliação qualitativa dessas ações, por intermédio das entrevistas semiestruturadas com gestores das unidades acadêmicas e coordenadores UAB.

- **Eixos operacionais**

O primeiro eixo operacional envolveu o estudo de autores que abordam temas correlatos e diretamente relacionados ao estudo aqui proposto, perpassando todo o andamento deste curso. Utilizaram-se como procedimentos metodológicos a pesquisa bibliográfica e a pesquisa documental. A pesquisa bibliográfica acompanhou todo o percurso da pesquisa, de modo a permitir o aprofundamento teórico sobre cada um dos eixos analíticos que perpassaram esse estudo, envolvendo as temáticas: “Universidade brasileira”, “Educação a distância”, “Institucionalização” e “Indissociabilidade entre ensino, pesquisa, extensão”. Para isso,

realizaram-se buscas nas plataformas de pesquisa da CAPES, IBITC, Scielo e no site Google Acadêmico. Priorizou-se a leitura de livros e autores reconhecidos academicamente nessas áreas temáticas. A pesquisa documental teve como alicerce as leis, decretos, portarias e outros documentos relacionados a educação no âmbito geral e ao ensino superior e à educação a distância no âmbito específico.

O **segundo eixo operacional** envolveu a preparação do campo de pesquisa e dos instrumentos de coleta de dados. O mapeamento das universidades federais considerou os dados disponíveis no SISUAB e a visita aos portais de todas as universidades federais, de modo a confirmar a oferta de cursos de graduação pela UAB. Além disso, foram consultadas portarias de credenciamento publicadas no âmbito da UAB. O mapeamento identificou 49 universidades federais vinculadas ao Sistema UAB para a oferta de cursos de graduação e com cursos ativos/alunos matriculados, distribuídas por todas as regiões do país (Quadro 1). Também envolveu a elaboração dos seguintes instrumentos de dados: questionários enviados aos coordenadores UAB e gestores de EaD das universidades federais, buscando identificar: indicadores sobre a oferta de ensino, pesquisa e extensão na UAB e os processos de institucionalização da modalidade (APÊNDICE A); e roteiros de entrevistas semiestruturadas realizadas com gestores e unidades acadêmicas de educação a distância e coordenadoras UAB (APÊNDICE C). O projeto foi submetido em 2020 e aprovado pelo Comitê de Ética em Pesquisa (COEP/UFMG) no primeiro semestre de 2021.

Quadro 1 - Universidades Federais que ofertam cursos de graduação pelo Sistema UAB, por região

REGIÃO	UNIVERSIDADE	SIGLA
CENTRO-OESTE	Universidade de Brasília	UnB
	Universidade Federal de Goiás	UFG
	Universidade Federal de Mato Grosso do Sul	UFMS
	Universidade Federal da Grande Dourados	UFGD
	Universidade Federal de Mato Grosso	UFMT
NORDESTE	Universidade Federal de Alagoas	UFAL
	Universidade Federal da Bahia	UFBA
	Universidade Federal do Recôncavo da Bahia	UFRB
	Universidade Federal do Ceará	UFC
	Universidade Federal da Lusofonia Afro-Brasileira	UNILAB
	Universidade Federal do Maranhão	UFMA
	Universidade Federal da Paraíba	UFPB
	Universidade Federal de Pernambuco	UFPE
	Universidade Federal Rural de Pernambuco	UFRPE
	Universidade Federal do Vale do São Francisco	UNIVASF
	Universidade Federal do Piauí	UFPI
	Universidade Federal Rural do Semiárido	UFERSA
	Universidade Federal do Rio Grande do Norte	UFRN
	Universidade Federal de Sergipe	UFS
NORTE	Universidade Federal do Acre	UFAC
	Universidade Federal do Amazonas	UFAM
	Universidade Federal do Amapá	UNIFAP
	Universidade Federal do Pará	UFPA
	Universidade Federal de Rondônia	UNIR
	Universidade Federal de Roraima	UFRR
	Universidade Federal de Rondonópolis	UFRA
	Universidade Federal do Tocantins	UFT
SUDESTE	Universidade Federal do Espírito Santo	UFES
	Universidade Federal de Juiz de Fora	UFJF
	Universidade Federal de Lavras	UFLA
	Universidade Federal de Minas Gerais	UFMG
	Universidade Federal de Ouro Preto	UFOP
	Universidade Federal de São João del-Rei	UFSJ
	Universidade Federal de Uberlândia	UFU
	Universidade Federal dos Vales do Jequitinhonha e Mucuri	UFVJM
	Universidade Federal de Itajubá	UNIFEI
	Universidade Federal do Triângulo Mineiro	UFTM
	Universidade Federal Fluminense	UFF
	Universidade Federal do Rio de Janeiro	UFRJ
	Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro	UFRRJ
	Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro	UNIRIO
	Universidade Federal de São Carlos	UFSCar
SUL	Universidade Federal do Rio Grande	FURG
	Universidade Federal de Pelotas	UFPEL
	Universidade Federal do Paraná	UFPR
	Universidade Federal do Rio Grande do Sul	UFRGS
	Universidade Federal de Santa Catarina	UFSC
	Universidade Federal de Santa Maria	UFSM
	Universidade Federal do Pampa	UNIPAMPA

Fonte: Elaboração própria

O terceiro eixo operacional consistiu na realização da pesquisa empírica, envolvendo a coleta, sistematização, análise e interpretação dos dados coletados por intermédio dos questionários e das entrevistas realizadas, a partir dos eixos analíticos explicados anteriormente.

A partir do levantamento do número de universidades federais vinculadas ao sistema UAB nas diferentes regiões brasileiras, identificaram-se 49 instituições com cursos de graduação ativos. Destas, 40 aceitaram participar da pesquisa, mediante a resposta a um questionário on-line.[3]

Considerou-se apenas uma resposta por universidade, a partir da seguinte priorização: Resposta do(a) Gestor(a) de EaD > Resposta do(a) Coordenador(a) Geral UAB > Resposta do(a) Vice-Gestor(a) > Resposta do(a) Coordenador (a)Adjunto(a) UAB > Resposta de Coordenador(a) de Curso UAB> Resposta de outros profissionais envolvidos com a EaD/UAB na instituição. Em caso de repetição do mesmo respondente, foi considerada a resposta mais recente. Foram excluídas as respostas de instituições que estavam fora do escopo da pesquisa.

A amostra obtida, listada na Tabela 1, equivale a 81,6% das universidades-alvo da pesquisa.

Tabela 1 - Amostra de UFs respondentes do questionário

Região	Nome da Universidade	N	%
Nordeste	UFNE1, UFNE2, UFNE3, UFNE4, UFNE5, UFNE6, UFNE7, UFNE8, UFNE9, UFNE10, UFNE11, UFNE12, UFNE13	13	32,5
Sudeste	UFSE1, UFSE2, UFSE3, UFSE4, UFSE5, UFSE6, UFSE7, UFSE8, UFSED9, UFSE10	10	25
Norte	UFN1, UFN2, UFN3, UFN4, UFN5, UNO6, UFN7	7	17,5
Sul	UFS1, UFS2, UFS3, UFS4, UFS5, UFS6	6	15
Centro-Oeste	UFCO1, UFCO2, UFCO3, UFCO4	4	10
Total		**40**	**100**

Fonte: Dados da pesquisa

A maior parte das universidades respondentes está na região Nordeste (32,5%), seguida da Sudeste (25%), Norte 17,5%, Sul 15% e Centro-Oeste (10%). É importante ressaltar que o percentual foi calculado a partir do total de respondentes, e não do número de universidades que estariam no escopo da pesquisa em cada região.

As universidades se mostraram abertas ao estudo, porém optou-se por preservar suas identidades institucionais, de modo a dar mais liberdade para que os sujeitos pudessem

[3] Foi utilizada a ferramenta de coleta de dados *Google Forms*.

expressar suas opiniões sobre a educação a distância. Nesse sentido, a escolha das siglas levou em consideração os critérios apontados no Quadro 2.

Quadro 2 - Identificação dos códigos das universidades

Sigla/Símbolo	Significado
E-	Entrevistado(a)
Q-	Respondente do questionário
UF	Universidade Federal
NE	Nordeste
SE	Sudeste
N	Norte
S	Sul
CO	Centro Oeste
Nº (1, 2, 3, etc.)	Classificação numérica das instituições

Fonte: Elaboração própria

O questionário, destinado a gestores de EaD e coordenadores UAB, contemplou diversas questões fechadas e algumas questões complementares abertas. Estas últimas geraram dados qualitativos, os quais foram organizados em quadros[4] e interpretados a partir de categorias, identificadas por meio do método de Análise de Conteúdo, que consiste no exame sistemático e objetivo do conteúdo de determinados textos, a fim de categorizar e interpretar suas informações, as quais, muitas vezes, não são inteligíveis em uma leitura imediata (BARDIN, 1977).

Para analisar os dados quantitativos do questionário[5] provenientes de questões de múltipla escolha com variáveis categóricas, utilizou-se a estatística descritiva, por permitir a síntese de dados e a descrição de variáveis de forma isolada ou por meio de associações (BABBIE, 1999). Os dados de cada variável foram apresentados com base em suas frequências e percentuais de ocorrência. Tabelas de contingência com distribuições condicionais dos percentuais foram utilizadas para apresentar possíveis associações de variáveis (por exemplo, ano de início da EaD e existência de verbas próprias) com a ocorrência das respostas "Não", "Parcialmente" e "Sim" para a questão: "A universidade tem garantido a indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão na EaD?" As tabelas de contingência também foram utilizadas para explorar associações de algumas variáveis de interesse com a região geográfica da universidade.

As associações identificadas nas tabelas de contingência foram exploratórias e visavam dialogar com elementos da pesquisa qualitativa ou da fundamentação teórica discutida e de

[4] Ortografia e gramática foram corrigidas manualmente, com o cuidado de não alterar qualquer sentido do original.
[5] Os dados foram analisados com o software Microsoft Excel®.

pesquisas futuras sobre potenciais variáveis que poderiam ser investigadas por meio de métodos estatísticos inferenciais.[6] Portanto, as associações entre as variáveis apresentadas na pesquisa se referem exclusivamente à amostra concreta e não podem ser generalizas para toda a população de universidades federais vinculadas ao sistema UAB.

As estatísticas das variáveis de interesse sobre os indivíduos e as universidades participantes, complementadas por informações qualitativas, são apresentadas a seguir.

A Tabela 2 mostra que a maioria dos respondentes do questionário é formada por mulheres (55%).

Tabela 2 - Sexo do respondente

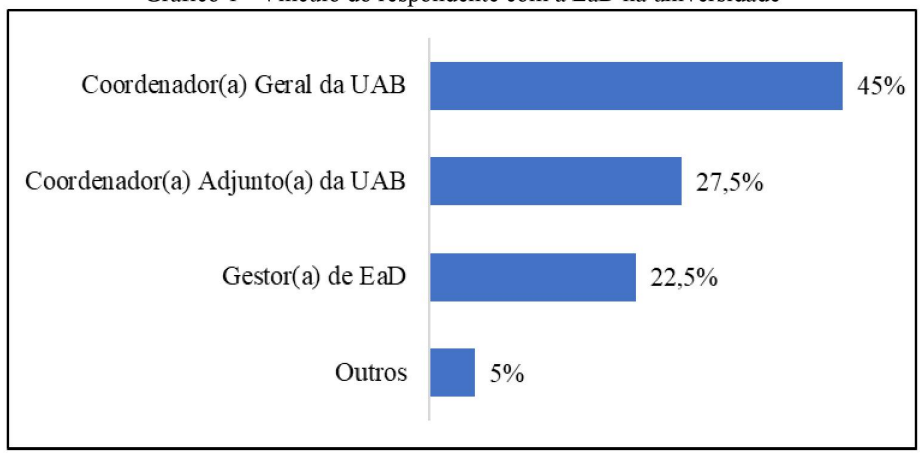
Sexo	**N**	**%**
Feminino	22	55
Masculino	18	45
Total	**40**	**100**

Fonte: Dados da pesquisa

O Gráfico 1 apresenta o vínculo dos participantes com a EaD em suas universidades. A maioria ocupa a posição de coordenação da UAB, sendo 45% coordenadores gerais e 27,5% coordenadores adjuntos. Os gestores de EaD representam 22,5% e aqueles com outros tipos de vínculos (5%) são coordenadores de cursos da UAB.

[6] A utilização de estatística inferencial com testes de hipóteses não estava prevista no escopo desta pesquisa, muito embora sua aplicação a *posteriori* tenha sido cogitada. Todavia, as limitações dos testes estatísticos que poderiam ser utilizados (e.g., Teste Exato de Fisher) se mostram maiores do que os benefícios que uma abordagem inferencial poderia trazer. Tais limitações decorrem, principalmente, de: (a) amostra pequena com considerável estratificação dos dados nas tabelas de contingência; (b) natureza não paramétrica dos testes disponíveis, tendo em vista existirem somente variáveis categóricas na pesquisa; e (c) abordagem de fenômenos educacionais complexos de forma bivariada, sem considerar a influência simultânea de mais variáveis. Nessa direção, sugere-se que pesquisas futuras levem em conta a utilização de métodos de análise multivariada e de testes paramétricos.

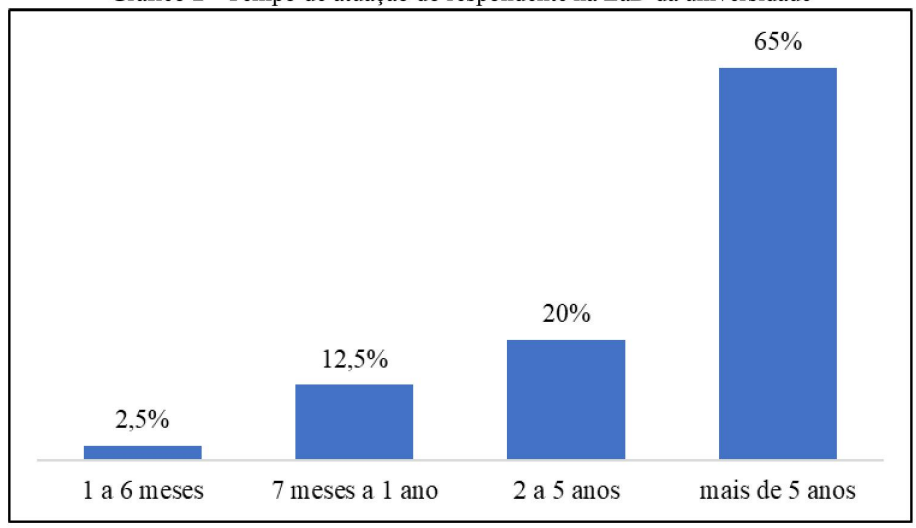
Gráfico 1 - Vínculo do respondente com a EaD na universidade



Fonte: Dados da pesquisa

Em relação à experiência com a EaD na universidade, 65% atuam há mais de 5 anos nessa área (Gráfico 2), o que representa uma quantia significativa de gestores e coordenadores experientes no âmbito da educação a distância.

Gráfico 2 - Tempo de atuação do respondente na EaD da universidade



Fonte: Dados da pesquisa

As entrevistas semiestruturadas foram realizadas com gestores de EaD e/ou coordenadores UAB (gerais ou adjuntos) de 16 (dezesseis) universidades federais de um total de 49 (quarenta e nove) do escopo desse estudo. A escolha das instituições levou em consideração: as dimensões dos processos de institucionalização presentes nos questionários respondidos; a representatividade geográfica; e a longevidade da modalidade na instituição.

Buscou-se compreender, com base nessas entrevistas, questões que não puderem ser esclarecidas ou aprofundadas pelos questionários, por exemplo, aquelas sobre: percepção dos

entrevistados, institucionalização da EaD nas UFs e indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão.

Segundo Alves-Mazotti e Gewandsznadjer (2002, p. 168), "por sua natureza interativa, a entrevista permite tratar de temas complexos que dificilmente poderiam ser investigados através de questionários".

Os dados coletados e construídos, por sua vez, foram trabalhados por meio da Análise de Conteúdo, que tem por objetivo "compreender criticamente o sentido das comunicações, seu conteúdo manifesto ou latente, as significações explícitas ou ocultas" (CHIZZOTI, 2006, p. 98).

As entrevistas foram realizadas por intermédio do software Google Meet®, gravadas e transcritas, seguindo as seguintes regras:

Quadro 3 - Regras de transcrição

Ocorrências	**Sinais**	**Exemplo**
Incompreensões	(inaudível)	Antes da pandemia, (inaudível) cursos que já tinham, em seus projetos pedagógicos.
Pausa/fala descontinuada	...	A capacitação... nós fizemos em agosto.
Indicação de que a fala foi interrompida em determinado ponto.	[...]	É o ensino a distância [...] dentro do complexo da universidade.
Citações de falas de terceiros	Entre aspas "..."	Teve um professor que chegou e falou comigo "Olha, professora. Eu vou aposentar."
Comentários descritivos do transcritor (ações, percepções)	( )	Então sempre que possível, envolver (ênfase) essas outras unidades, entendeu?

Fonte: As regras foram adaptadas de PRETI (2009)

A transcrição das dezesseis entrevistas totalizou 289 páginas, que foram analisadas e divididas nas categorias/subcategorias mostradas no Quadro 4.

Quadro 4 - Categorias das entrevistas

CATEGORIA	**SUBCATEGORIA**
CARACTERÍSTICAS DOS RESPONDENTES	Sexo do respondente
	Vínculo com a EaD na UF
	Tempo de atuação na EaD
INSTITUCIONALIZAÇÃO DA EDUCAÇÃO A DISTÂNCIA	Conceituação da institucionalização da EaD
	Gestão e organização da EaD nas UFs
	Financiamento da EaD
	Direitos estudantis
INDISSOCIABILIDADE ENTRE ENSINO, PESQUISA E EXTENSÃO	Conceituação sobre a indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão
	A oferta de ensino na EaD
	A oferta de pesquisa na EaD
	A oferta de extensão na EaD
	A oferta de bolsas e assistência estudantil na EaD
	Desafios para promoção da indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão na EaD
	A garantia do princípio constitucional da indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão na EaD: em que medida?

Fonte: Elaborado pela autora

Dos 16 participantes das entrevistas qualitativas, a maioria é do sexo feminino (69%) (Tabela 3).

Tabela 3 - Sexo dos entrevistados

Sexo	N	%
Feminino	11	69
Masculino	5	31
Total	**16**	**100**

Fonte: Dados da pesquisa

A maioria dos entrevistados ocupa o cargo de coordenador geral UAB: 75% se somados todos que exercem em conjunto os cargos de gestor e coordenador geral UAB (Tabela 4).

Tabela 4 - Cargos dos entrevistados exercidos na UAB e/ou EaD

Cargo exercido	N	%
Coordenador(a) geral UAB	9	56
Gestor(a) de EaD e coordenador(a) geral UAB	3	19
Coordenador(a) adjunto(a) UAB	2	13
Gestor(a) de EaD e coordenadora adjunto(a) UAB	1	6
Gestor(a) de EaD	1	6
Total	**16**	**100**

Fonte: Dados da pesquisa

Dos entrevistados, 63% estão na ativa, 25% deixaram o cargo até 2021, 6% até 2019 e 6% até 2017 (Tabela 5).

Tabela 5 - Período do cargo exercido na UAB e/ou EaD pelos entrevistados

Período do cargo exercido	N	%
Atualmente ativo	10	63
Ativo até 2021	4	25
Ativo até 2019	1	6
Ativo até 2017	1	6
Total	**16**	**100**

Fonte: Dados da pesquisa

Com relação à região geográfica, predominaram as UFs da região Sudeste, com 30% (Tabela 6). Seguem-se as regiões Nordeste (25%), Centro-Oeste (19%), Norte (13%) e Sul (13%).

Tabela 6 - Região da universidade do entrevistado

Região da universidade	N	%
Sudeste	5	30
Nordeste	4	25
Centro-Oeste	3	19
Norte	2	13
Sul	2	13
Total	**16**	**100**

Fonte: Dados da pesquisa

O quarto eixo operacional é o resultado dos demais eixos, configurando-se como o relatório da pesquisa.

O capítulo **1** tem por objetivo situar a constituição da universidade e do ensino superior no Brasil, a partir de seus aspectos histórico, político e social. Este eixo também envolveu o estudo e a análise da trajetória do ensino superior no Brasil, suas reformas e os modelos de universidade em disputa.

O capítulo **2** tem por objetivo situar a educação a distância em meio às políticas públicas de expansão do ensino superior, a partir da segunda metade do século XX, adentrando em sua implementação. regulamentações e desenvolvimento através do Sistema Universidade Aberta do Brasil.

O capítulo **3** tem por objetivo conceituar a institucionalização da EaD e discutir a Teoria Institucional e como esse referencial tem sido aplicado nos estudos acadêmicos, para analisar os processos de institucionalização na EaD em Instituições Federais de Ensino Superior (Ifes), e discutir criticamente como o Sistema UAB tem se tornado um empecilho para a institucionalização da EaD nas universidades federais. Pretendeu, ainda, discutir e analisar o processo de institucionalização nas universidades federais brasileiras a partir dos dados coletados nos questionários e entrevistas semiestruturadas com coordenadores UAB e gestores da EaD em universidades federais.

O capítulo **4** tem por objetivo analisar a indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão na EaD, expressando suas relações com a institucionalização da modalidade, e os principais desafios encontrados.

CAPÍTULO 1. A UNIVERSIDADE E O ENSINO SUPERIOR NO BRASIL

Este capítulo tem por objetivo analisar a trajetória da universidade e do ensino superior no Brasil, visando esclarecer a organização desse nível de ensino em cada contexto político-econômico e os modelos de universidade que prevaleceram em cada momento. Parte-se de uma perspectiva histórico-crítica que compreende a educação superior inserida em um processo social mais amplo, o qual envolve o Estado, a política e a sociedade, bem como as disputas por projetos de sociedade, sobretudo aqueles voltados para os interesses capitalistas e para a formação acadêmico-crítica. Com apoio em Chauí, considera-se que a universidade é uma instituição social que "realiza e exprime de modo determinado a sociedade de que é e faz parte" (CHAUÍ, 2001, p. 35).

A criação e a institucionalização das universidades não configuram algo que ocorreu de forma aleatória no Brasil ou no mundo. São parte e resultado de processos históricos, que envolvem interesses políticos e sociais, em conjunturas que vão se transformando ao longo do tempo.

No primeiro tópico, recorre-se à história da universidade, para recuperar seu significado e os modelos clássicos, já que isso traz repercussões em sua constituição no Brasil. Nos tópicos seguintes, analisa-se a constituição histórica da universidade e do ensino superior no Brasil, desde a colonização até o momento atual, buscando desvelar os sentidos e as disputas por modelos de universidade em cada contexto.

1.1 A universidade no mundo e os modelos constituídos

Segundo Charle e Verger (1996), as primeiras universidades surgiram na Europa, no início do século XIII, a partir de reagrupamentos de mestres ou de estudantes. No norte do continente, as primeiras universidades eram associações de mestres, tendo como público estudantes jovens. As disciplinas dominantes eram: Artes Liberais e Teologia. Nas regiões mediterrâneas, as universidades eram associações de estudantes, em geral, mais velhos, tendo como disciplinas dominantes Direito e Medicina. Ainda segundo os autores, essas universidades partiram de um estreito quadro arquidiocesano, buscando se expandirem e reivindicando sua autoridade intelectual em escala ocidental.

Para esses autores, as razões para o surgimento das primeiras universidades passam pelo progresso urbano, pelas novas demandas de trabalho e pela plena liberdade de ensino e autonomia, que propiciariam a organização profissional permitida aos mestres. A autonomia

universitária foi um desafio a ser enfrentado desde o início, sendo que essas instituições passaram a depender de autoridades externas, como, reis, papas e canonistas, para alcançá-la ao longo do tempo (CHARLE; VERGER, 1996).

Nos séculos XIV e XV, de acordo com esses autores, o sucesso e o reconhecimento das primeiras universidades fizeram com que as autoridades políticas passassem a assumir a fundação de novas instituições, que passaram a ser geridas e controladas pelas cidades e pelo Estado. Os autores afirmam que essas universidades "fundadas" foram integradas institucionalmente aos reinos, contemplando salários e carreiras para os mestres, o que significou, no entanto, a perda de sua autonomia.

Os referidos autores explicam que a instituição universitária passou a firmar-se fora da Europa, nas colônias americanas, a partir do século XVI, e que sua multiplicação se justifica pela emergência dos Estados Nacionais e pelo "grande cisma religioso" decorrente da Reforma Protestante. Surgiram inovações nas estruturas universitárias, mediante a incorporação de novas concepções pedagógicas e de um caráter nacional/regional (CHARLE; VERGER, 1996).

Na época Moderna, a universidade passa a receber críticas/questionamentos, o que tornou as reformas uma característica constante de sua história. No século XVIII, essas reformas "refletem um verdadeiro desejo de modernização, geralmente, pelo viés de uma adequação mais estreita com as necessidades dos Estados e das profissões" (CHARLE; VERGER, 1996, p. 62).

A partir do final do século XVIII e do início do século XIX, algumas mudanças e renovações passaram a ocorrer nas universidades europeias, como o surgimento de modelos de organização universitária em diversos países, que merecem ser analisados, já que alguns de seus traços podem ser observados na trajetória universitária do Brasil. Em especial, abordar-se-á os modelos clássicos: alemão, napoleônico, inglês e americano.

1.1.1 *O modelo universitário francês (napoleônico)*

O modelo universitário francês, mais conhecido como "napoleônico", desenvolveu-se na primeira metade do século XIX, sendo considerado original em relação a outros países (CHARLE; VERGER, 1996). As universidades francesas foram abolidas pela *Convenção*, em 1793, e precisaram se "reinventar", sob a liderança de Napoleão Bonaparte.

Segundo Charle e Verger (1996, p. 76), três preocupações predominaram na reestruturação do ensino superior francês: "oferecer ao Estado e à sociedade pós-revolucionária os quadros necessários para a estabilização de um país conturbado; controlar estritamente sua

formação em conformidade com a nova ordem social; e impedir o renascimento de novas corporações profissionais."

Conforme os autores supracitados, as universidades recriadas incorporavam o pessoal docente secundário e superior, sendo supervisionadas e integradas na hierarquia do Estado Novo. Esse modelo caracteriza-se pela divisão do trabalho e pela especialização das formações, com separação entre instituições de ensino e instituições de pesquisa, estas concentradas em grandes estabelecimentos localizados na Capital francesa. Não havia muito investimento em pesquisa e inovações, o que gerava grande atraso científico em relação às universidades alemãs e a consequente desvalorização do sistema universitário francês.

Charle e Verger (1996) consideram que houve uma hierarquização social das faculdades francesas no período, já que havia grande diferença de custos e de duração entre os cursos, além da remuneração e projeções de carreira entre os profissionais formados em cada área. Para os autores, as origens sociais dos estudantes reproduziam essas diferenças. Da mesma forma, essa lógica desigual prevaleceu para os docentes do ensino superior e suas remunerações.

Catroga (2007, p. 14) enfatiza o dualismo no âmbito do ensino superior público francês:

> [...] por um lado, as Grandes Escolas e Institutos, e, por outro, as Faculdades, federadas, a partir da República, em Universidades renovadas, cabendo às primeiras o papel de fornecer ao novo Estado-Nação e à sociedade pós-revolucionária uma formação adequada à estabilização do país e às necessidades e interesses (político-burocráticos e militares) da nova ordem, ao mesmo tempo que ajudavam a bloquear o aparecimento de corporações, antigas ou renovadas, no domínio da posse e do controlo dos conhecimentos.

O autor considera que essas universidades proporcionaram a fragmentação de saberes, o que, ao mesmo tempo em que valorizavam o diploma, requisito para a ocupação de altos cargos, tornava-o um monopólio do Estado. A igualdade de oportunidades se contradizia com a meritocracia implementada tanto para acesso aos cursos quanto para a permanência. Ainda segundo Catroga (2007, p. 14), "ao formarem as elites, as Grandes Escolas contribuirão para a autorreprodução de novos privilégios e distinções no interior das classes médias ilustradas, sector social de onde provinha boa parte dos seus alunos".

As escolas superiores francesas priorizavam a formação orientada para profissões úteis à sociedade, mantidas sob o monopólio e o controle Estatal (CATROGA, 2007). Observou-se, também, a fragmentação do ensino superior: várias faculdades dispersadas e isoladas ao longo do território francês. O modelo napoleônico caracterizava-se, portanto, pela priorização do ensino, separado da pesquisa, e pela diversificação e dualidade institucional, com as grandes escolas destinadas às elites e as faculdades isoladas, à classe trabalhadora.

1.1.2 *O modelo universitário alemão (humboldtiano)*

O modelo universitário alemão surgiu em um contexto pós-*Revolução Francesa*, no auge do despertar do nacionalismo alemão. Esse sentimento trouxe reflexões filosóficas, juntamente com o desejo de reforma e de renovação pedagógica das universidades alemãs, que se encontravam em decadência (CATROGA, 2007).

A Universidade de Berlim, fundada em 1807, teve Wilhelm von Humboldt como um de seus líderes. Seu perfil caracterizava-se pela independência, com autonomia interna e externa (CATROGA, 2007). Para o autor, a primeira garantia que estaria livre de pressões e subordinações do Estado ou da sociedade; e a última, a liberdade da docência e da ciência – em outras palavras, a liberdade acadêmica.

Catroga (2007, p. 28) sintetiza assim as bases dessa instituição, que marcava um paradigma para universidade moderna:

> [...] combinação do ensino com a investigação, centrada na aprendizagem em seminários; autonomia e unidade na pesquisa e no ensino no que concerne a toda a pressão do Estado e da sociedade; prossecução contínua e desinteressada da verdade; divisão por Faculdades; e, na linha de Kant, institucionalização, através de uma Faculdade particular (a Faculdade de Filosofia), do pensamento crítico como garantidor da unidade e da liberdade da Universidade; concebida como *Uni-versidade,* ou melhor, como uma *universitas scientiarum.*

Nascia a universidade moderna, reconhecida por valorizar a integração do ensino com a pesquisa e por ser "idealista", ao contrário das universidades "utilitaristas". A associação entre aprendizagem e pesquisa moldaria a formação do homem como ser livre, diferentemente da formação exclusivamente técnica e utilitária: fragmentada e insuficiente (CATROGA, 2007) O modelo humboldtiano caracteriza-se, portanto, pela indissociabilidade entre ensino e pesquisa e pela autonomia interna e externa das instituições.

1.1.3 *O modelo universitário inglês*

O modelo universitário inglês foi pensado a partir dos escritos de J. H. Newman (1870) e de pensadores como John Stuart Mill, Huxley e Mathew Arnald, dentre outros. Seu caráter elitista é uma característica forte, destinando-o à formação das elites que controlam o desenvolvimento do país (CASTANHO, 2002). O objetivo das universidades seria promover a difusão e a extensão dos saberes, antes da descoberta científica e filosófica (NEWMAN *apud* CASTANHO, 2002).

Sobral Cid (1908, XLI), citado por Catroga (2007, p. 32), descreve o modelo inglês da seguinte forma:

> A Universidade inglesa não é uma corporação para a investigação original e descobertas científicas, missão que pertence às academias e reais sociedades, nem organizada para a habilitação ao exercício das profissões liberais, ensino que na Inglaterra está domiciliado junto dos grandes hospitais para a medicina, nos tribunais para as carreiras na magistratura. São na realidade instituições de educação tradicional, frequentadas, ou mais rigorosamente habitadas pelos descendentes da nobreza e da grande burguesia, abertas a todos os jovens inteligentes e de mérito, por meio de bolsas de estudo - *fellowships* - que atraem os alunos mais brilhantes das escolas médias do país.

Em síntese, promover o ensino de saberes já constituídos era a função principal da universidade inglesa. Isso consistia em prestar serviço à sociedade, preparando sua elite dirigente e, ao mesmo tempo, atuar como guardiã dos valores tradicionais da sociedade (CASTANHO, 2002). Destacam-se no modelo inglês as tradicionais universidades de Oxford e de Cambridge. Em síntese, o modelo inglês possui como característica básica o ensino distanciado da pesquisa e com foco na formação de elites intelectuais.

1.1.4 *O modelo universitário americano*

O modelo universitário americano tem como principal característica o caráter utilitarista e empreendedor em que suas universidades são concebidas, geridas e desenvolvidas, "o que as colocava em posições de concorrência em relação aos utilizadores de seus serviços, incitando-os a participarem do seu financiamento e, portanto, dos seus órgãos de direção". (CATROGA, 2007, p. 36). Para esse autor, elas privilegiavam uma formação profissionalizante e tecnológica, diferentemente da formação generalista e elitista inglesa.

Segundo Catroga (2007), a pesquisa se fez presente nas universidades americanas, mas de forma especializada, sendo a ciência utilizada para resolver problemas práticos. O autor elucida que as universidades eram consideradas "centros de progresso", que preparavam cidadãos ativos e empenhados no crescimento da nação.

O modelo americano caracteriza-se pela dimensão utilitarista, em que a universidade se vinculava às demandas mercantis e empresariais, proporcionando uma formação, sobretudo, profissional. A pesquisa e a extensão existiam, mas orientadas pelos interesses econômico-empresariais e pela prestação de serviços.

1.1.5 *O Movimento Reformista de Córdoba e o "modelo latino-americano"*

No início do século XX, um movimento de estudantes desencadeou-se na Universidade de Córdoba, Argentina, e se expandiu por toda a América Latina, gerando transformações na identidade universitária e em suas relações pedagógicas, políticas e administrativas. Teve como uma de suas características principais o vínculo entre a universidade e a problemática política e social (BERNHEIM, 2008). Diferente do que era difundido nos modelos europeu e americano, o *Movimento Reformista de Córdoba* é um símbolo da renovação e da singularidade da universidade latino-americana.

A conjuntura econômica e os processos de industrialização e democratização em cada país foram elementos importantes no processo de desenvolvimento das universidades latino-americanas. As diferenças entre a colonização espanhola e a portuguesa marcaram o processo de constituição das universidades, em cada Estado-Nação (TRINDADE, 2002). Nas colônias espanholas, por exemplo, as universidades eram coloniais, enquanto na colônia portuguesa elas só surgiram após a independência.

Segundo Bernheim (2008), no início do século XX as universidades latino-americanas permaneciam moldadas pelo modelo profissional napoleônico e arrastavam o ensino colonial, o que as impediam de ingressar no novo século. Descreve o autor:

> Organizada a partir de escolas profissionais separadas – a própria negação da Universidade –, com uma estrutura acadêmica erguida na cátedra universal vitalícia e dominada pelos setores oligárquicos da sociedade, a Universidade carecia totalmente de projeção social, projetada atrás de altivos muros de pedantismo que a divorciavam do povo. Seu conhecimento, dogmático e livresco, nada tinha a ver com os problemas e a realidade que a cercava (BERNHEIM, 2008, p. 59, tradução nossa).

Em 1918, no contexto pós-guerra, em um momento de grande agitação social, estudantes da Universidade de Córdoba, Argentina, organizaram um grande movimento por reformas na universidade. Segundo Bernheim (2008), Córdoba era uma universidade clássica, cerrada e medieval, governada por conselheiros vitalícios e com cátedras quase hereditárias, símbolo de um ensino autoritário e esterilizante. Esses traços arcaicos eram os principais pontos mencionados no "Manifesto" dos estudantes que exigiam a Reforma:

> Os métodos de ensino estavam viciados por um dogmatismo estreito, ajudando a manter a Universidade afastada da ciência e das disciplinas modernas. As aulas, contempladas pela repetição de textos antigos, abrigavam o espírito de rotina e submissão (MANIFESTO, 1918 *apud* BERNHEIM, 2008, tradução nossa).

Bernheim (2008) sinaliza a importância de se analisar o *Movimento de Córdoba* não apenas em seu âmbito acadêmico-universitário, como também o considerando no contexto social e político que lhe originou. O autor cita Salazar Body (1968), que descreve Córdoba como sendo uma resposta ao processo amplo de agitação social, em decorrência das mudanças ocorridas nas correlações internacionais das forças político-econômicas, das mudanças internas vinculadas à expansão do capitalismo na América Latina e à emergência numérica e participativa da classe média no processo social (BODY, 1968 *apud* BERNHEIM, 2008).

Para Mariátegui (2008), o clima pós-guerra despertou um sentimento revolucionário nos jovens universitários, alimentado pelo espírito de renovação e pela busca por revisar e resolver os problemas associados à organização e ao crescimento da crise mundial. Ainda segundo o autor, apesar de inicialmente o movimento carecer de homogeneidade e de autonomia ideológica, posteriormente, mediante a colaboração dos sindicatos e sua influência crítica – principalmente no combate às forças conservadoras e agindo contra as estratégias de manutenção da ordem estabelecida –, o movimento acabou adquirindo uma orientação ideológica.

O autor considera que o *Movimento Reformista de Córdoba*, "por sua relação estreita e crescente com o avanço das classes trabalhadoras e diminuição dos velhos privilégios econômicos, não pode ser entendido senão como uma profunda renovação latino-americana", a qual, longe de significar mudanças apenas no ensino universitário, traz consigo um "espírito novo, entendido como espírito revolucionário" (MARIÁTEGUI, 2008, p. 131-132). O objeto da reforma, para Ripa Alberti, referenciado por Mariátegui, era capacitar a universidade para cumprir sua função social (RIPA ALBERTI *apud* MARIÁTEGUI, 2008).

Como exemplo de função social da universidade, Mariátegui (2008) menciona a vinculação de núcleos de estudantes universitários com o proletariado, por meio da difusão de ideias sociais avançadas e do estudo de teorias marxistas. A extensão universitária adquiriu novo significado, como a criação das universidades populares, "a serviço do proletariado, dotando este, em alguns países, de uma direção intelectual da qual geralmente careciam antes" (MARIÁTEGUI, 2008, p. 134).

Segundo Bernheim (2008), o sentimento nacionalista e a aspiração pela criação de uma cultura própria e que não fosse o reflexo de ideias europeias ou estadunidenses foi outra característica do *Movimento Reformista de Córdoba*. A universidade, conforme Del Mazo (1995, p. 18), "não havia interpretado o nacional, como se fosse intelectualmente alienante, e estava socialmente incomunicável".

Ainda segundo Bernheim (2008, p. 37),

> [...] o grito de córdoba, que se instalou na garganta dos jovens latino-americanos, ressoando por todo o continente, foi a rebelião contra os últimos resquícios coloniais entrincheirados em nossas universidades. A reforma foi também o primeiro confronto entre a sociedade e a universidade: com ela começou o processo de democratização de nossas Universidades, ainda não concluído (tradução nossa).

Para Mariátegui (2008, p. 130), esse movimento "assinala o nascimento da nova geração latino-americana", uma vez que sua expansão rápida pelo continente fez com que "estudantes de toda a América Latina, ainda que levados à luta por protestos peculiares de sua própria vida, parecem falar a mesma linguagem".

Mariátegui (2008, p. 136) afirma que se podem mencionar dois postulados centrais da reforma universitária nos países latino-americanos: "1º – a intervenção dos alunos na direção das universidades; e 2º – o funcionamento de cátedras livres, ao lado das cátedras oficiais, com direitos idênticos, ocupadas por professores de capacidade reconhecida na matéria". O movimento questionava o ensino arcaico ministrado nas universidades latino-americanas e sua estratificação conservadora. Reforça Mariátegui (2008, p. 138): "O voto dos alunos – ainda que não destinado senão a servir de contraponto moral da política dos professores – é o único impulso de vida, o elemento de progresso isolado da universidade, sem o qual, por outro lado, prevaleceriam sem remédio as forças de estagnação e recessão."

Havia, portanto, uma relação de dependência do segundo postulado em relação ao primeiro. Era necessário que os estudantes interviessem na direção das universidades, para que fosse estabelecida a cátedra livre, permitindo a entrada de professores aptos para exercer o magistério (MARIÁTEGUI, 2008).

Bernheim (2008) considera que o *Movimento Reformista de Córdoba* representa a iniciativa que mais contribuiu para criar um perfil particular para a universidade latino-americana, devido a sua originalidade e independência intelectual. Para o autor, as principais contribuições se referem à organização jurídica e formal da universidade, envolvendo a autonomia universitária e a participação dos estudantes em seu governo (cogoverno).

Para o autor supracitado, a autonomia universitária é tida como fundamental para o desenvolvimento das universidades, na medida em que permite a consciência crítica, indispensável para o progresso da sociedade em geral. Essa foi a razão de sua retirada da pauta de discussão pelos regimes conservadores e ditatoriais da região. A perda da autonomia representava uma ameaça à consciência crítica, daí o empenho pela manutenção do *status quo* (Bernheim, 2008).

Ainda segundo Bernheim (2008), o cogoverno foi estabelecido de diversas formas nas universidades latino-americanas, legitimando a participação de estudantes e graduados em suas

gestões acadêmicas. Para o autor, a participação dos jovens nas universidades representa um poderoso fator de renovação.

A gratuidade do ensino superior, outra pauta do *Movimento Reformista de Córdoba*, passou a ser predominante nas universidades públicas latino-americanas, conforme Bernheim (2008). De acordo com o autor, as universidades que ainda realizam algum tipo de cobrança representam um custo mínimo, simbólico, que é convertido em programas sociais e de serviços aos estudantes.

Segundo Mazzilli (2011), o *Movimento Reformista de Córdoba* demarcou a formulação de um novo paradigma de universidade latino-americano, englobando os princípios de autonomia, democratização do acesso e gestão, financiamento e qualidade do trabalho acadêmico. A missão social da universidade, inserindo aí sua participação no estudo e solução dos problemas nacionais, é herança de Córdoba e faz parte dos objetivos das universidades latino-americanas, previstos em suas leis e estatutos (BERNHEIM, 2008).

1.2 A constituição da universidade no Brasil: aspectos históricos

A universidade teve um desenvolvimento tardio no Brasil: um século após a Independência. Ocorreram nos períodos colonial e imperial diversos projetos e tentativas frustrados de criação de universidades, que envolveram diferentes grupos e objetivos (CUNHA, 2007). Na Colônia, por exemplo, a criação de universidades foi negada pela Coroa portuguesa, enquanto no Império foi enfraquecida pelas divergências de interesses entre liberais e positivistas. Isso não significa que não houve ensino superior no Brasil colonial e imperial; apenas que não havia uma organização pedagógica e administrativa no formato universitário, e sim a existência de cursos superiores livres e estabelecimentos isolados.

Segundo Cunha (2007), a Proclamação da República criou uma ordem jurídica favorável à criação de instituições de ensino superior em diversos estados. Foi assim que surgiram as primeiras universidades os estados do Amazonas (1909), São Paulo (1911) e Paraná (1912). Essas iniciativas tiveram vida curta e acabaram se dissolvendo em faculdades isoladas, por fatores econômicos ou políticos. No entanto, serviram de impulso para que a União assumisse o controle da criação de universidades nos estados.

A primeira universidade de vida longa criada legalmente pelo Governo Federal foi a Universidade do Rio de Janeiro (1920), seguida da Universidade de Minas Gerais (1927), ambas a partir da aglutinação de escolas e faculdades profissionais, inspiradas no modelo neonapoleônico (SGUISSARDI, 2004).

No início da década de 1930, a educação passou a ter como objetivo principal promover a modernização do País, mediante a formação da elite e a capacitação para o trabalho, seguindo uma corrente política autoritária (FÁVERO, 2006). Com base no *Estatuto das Universidades Brasileiras*, de 1931, o modelo neonapoleônico foi consagrado como referência para a constituição das universidades brasileiras (SGUISSARDI, 2004). Nesse documento, destacavam-se os seguintes aspectos: integração das faculdades, por intermédio da dependência da administração superior; e figura do professor catedrático, reunindo atribuições de ensino e pesquisa (FÁVERO, 2006).

No período, observava-se o caráter fragmentado e profissionalizante do ensino superior brasileiro, com a separação entre o ensino – que ocorria nas faculdades – e a pesquisa científica – desenvolvida em instituições específicas para pesquisa (PAULA, 2009). Isso gerou críticas a esse modelo de universidade, as quais se refletiram na criação de instituições diferenciadas, por exemplo, a Universidade de São Paulo, idealizada por Fernando de Azevedo.

Em 1935, a partir da iniciativa de Anísio Teixeira, instituiu-se a Universidade do Distrito Federal (UDF), que, apesar de ter durado apenas quatro anos, inovou como modelo de universidade que valoriza a investigação e a produção do conhecimento (FÁVERO, 2006). Diante de sua extinção, seus cursos foram transferidos para Universidade do Brasil (UB), criada em 1939, procedimento que serviu de modelo padrão para as demais universidades do Brasil, seguindo características de controle típicas do regime autoritário e deixando de fora o princípio da autonomia universitária.

No período que antecede o Estado Novo, o movimento estudantil se organizou e se fortaleceu, em "sintonia tardia, mas significativa", com o *Movimento Reformista de Córdoba*, ocorrido duas décadas antes na América Latina (CUNHA, 2000, p. 168). As propostas reformadoras de Córdoba foram assumidas pelos estudantes no "Plano de Sugestões para uma Reforma Educacional Brasileira", apresentado no mesmo congresso em que foi criada a União Nacional dos Estudantes (UNE), em 1938, pouco tempo após a instauração do regime ditatorial do Estado Novo.

A política educacional do Estado Novo caracterizava-se pela dualidade ensino secundário propedêutico, destinado às elites, *versus* ensino profissionalizante, destinado à classe trabalhadora. Em 1945, foi garantida a equivalência do ensino profissionalizante ao secundário, o que permitia a progressão para o ensino superior. Esta iniciativa aumentou demanda para esse nível de ensino, que foi respondida com três medidas por parte do Governo Federal: criar faculdades públicas; assegurar a gratuidade dos cursos das instituições federais;

e promover a federalização das faculdades estaduais e privadas, criando universidades (CUNHA, 2000).

O fim do Estado Novo, em 1945, deu início à redemocratização do País. Ainda no Governo Provisório foi concedida à Universidade do Brasil, por meio de decreto, a autonomia financeira, didática e disciplinar, algo que não foi implementado na prática (FÁVERO, 2006). Para esse autor, a pesquisa científica, apesar de impulsionada e valorizada entre 1935 e 1940, não evoluiu na década de 1950, período em que cresceram as universidades focadas na formação profissional.

Em 1948, criou-se a Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência (SBPC), que assumiu o importante papel de unir e fortalecer docentes-pesquisadores em prol das Instituições de Ensino Superior (IES).

Segundo Cunha (2000, p. 174), a SBPC "se constituiu, nos anos 50 e 60, um intelectual coletivo, desde então um protagonista sempre presente nas políticas educacionais do país, fosse como propositor, como colaborador de iniciativas estatais, fosse como crítico de tais medidas".

Fávero (2006) afirma que, a partir de 1950, em um contexto de aceleração do ritmo do desenvolvimento do País, passou a emergir a conscientização sobre a situação precária em que se encontrava o ensino superior. Os debates partiram do meio acadêmico, mas depois tomaram uma proporção maior. Nascia um movimento pela modernização e reforma do ensino superior.

Nos primeiros anos da década de 1960, o movimento estudantil promoveu, por intermédio da UNE, diversos seminários sobre reforma universitária, inspirados, mais uma vez, nas propostas de Córdoba, os quais buscavam combater o caráter arcaico e elitista das universidades (CUNHA, 2000; FÁVERO, 2006). Dentre as pautas defendidas pelos estudantes, citam-se: autonomia universitária, participação discente e docente na administração universitária, regime de trabalho docente integral, ampliação de vagas e flexibilidade nos currículos (FÁVERO, 2006).

Segundo Fávero (2006), o ápice do movimento de modernização do ensino superior foi a criação da Universidade de Brasília (UnB, em 1961, "que surge não apenas como a mais moderna universidade do país naquele período, mas como um divisor de águas na história das instituições universidades, quer por suas finalidades, quer por sua organização institucional[7]" (FÁVERO, 2006, p. 29).

---

[7] A UnB foi organizada no regime fundacional, diferentemente das outras universidades, que eram organizadas sob o regime autárquico (CUNHA, 2000, p. 175).

A criação da UnB foi fruto da idealização de Anísio Teixeira e Darcy Ribeiro, além de diversos professores, cientistas e instituições como SBPC e UNE (CUNHA, 2000). Apenas dois anos depois, ocorreu o golpe militar, que destruiu, mediante o uso de força, prisões e demissões de gestores e professores, aquele projeto que havia sido construído coletivamente.

Cunha (2000, p. 172) postula que no Governo Militar o processo de modernização do ensino superior articulou-se a uma ideologia que buscava "sincronizar a educação com as necessidades do desenvolvimento econômico e social". Buscando espelhar-se no modelo universitário americano, o País selou acordos de assistência técnica e financeira com aquele país. Tal parceria resultou em recomendações para adequar as universidades às necessidades de desenvolvimento, incluindo: autonomia e autoridade, dimensão técnica e administrativa da reestruturação, ênfase na eficiência e produtividade, reformulação do regime de trabalho docente e criação do centro de estudos básicos (FÁVERO, 2006).

Diante da força do movimento estudantil, o governo militar criou uma comissão encarregada de planejar, propor, supervisionar e executar as diretrizes governamentais no setor estudantil (FÁVERO, 2006). Como resultado inicial, o Projeto de Reforma Universitária passou a conter características de fortalecimento de autoridade e disciplina nas instituições, com o recurso da intimidação e da repressão contra estudantes e professores, com suporte no AI5, de 1968, e no Decreto-lei 4.477/69. A Reforma Universitária de 1968 incorporou algumas características dos modelos clássicos humboldtiano e americano.

Com relação ao modelo americano, apresentava características como: vínculo linear entre educação e desenvolvimento econômico; estímulo às parcerias entre a universidade e o setor produtivo; instituição do vestibular unificado e do sistema de créditos por disciplinas, visando à racionalização; fim da cátedra e incorporação do sistema departamental; expansão e massificação do ensino superior; implementação da extensão universitária (como prestação de serviços); e despolitização na reformulação, com foco nos aspectos técnicos e administrativos (PAULA, 2009).

Com relação ao modelo humboldtiano, a Lei da Reforma Universitária, ou Lei 5.540/68, considerava a pesquisa como um dos objetivos do ensino superior (art. 1º), devendo ser indissociável do ensino (art. 2º) (BRASIL, 1968). Além disso, previa a autonomia universitária – didático-científica, disciplinar, administrativa e financeira –, algo presente no modelo humboldtiano, apesar de isso ser contraditório em um contexto ditatorial.

Maciel (2018, p. 70) esclarece que a indissociabilidade entre ensino e pesquisa presente na legislação da Reforma de 1968 não ocorreu no sentido reivindicado pelos movimentos sociais progressistas, já que, "além de não serem apontadas as condições de sua realização, a

associação entre ensino e pesquisa fica a cargo do professor, e não da instituição, ficando reservada para a pós-graduação a pesquisa científica". Já a extensão universitária era considerada um instrumento político a serviço do governo militar (MAZZILLI, 1996 *apud* MACIEL, 2018).

A Lei da Reforma (Lei 5.540/68) determinou um modelo único prioritário de ensino superior, em "que a universidade fosse a forma de organização por excelência do ensino superior, restando à instituição isolada o *status* de excepcional e transitória". No entanto, a aproximação entre os governos militares e as instituições privadas favoreceu a expansão do ensino superior privado na forma de instituições isoladas, que passaram a buscar o status de universidade nas décadas seguintes (CUNHA, 2000). Essa disputa produziu oscilações entre normas/regulamentações, que ora facilitavam, ora dificultavam a criação de universidades, "especialmente pela iniciativa privada, bem como a disputa pelo espaço de normatização do setor privado" (CUNHA, 2000, p. 180).

Cunha (2000) considera que, apesar das danosas consequências do período ditatorial para as universidades – aposentadoria compulsória de professores, restrição da autonomia universitária e controle de currículos, por exemplo –, em contrapartida, foi nesse período que elas receberam grande impulso e investimento. Citam-se, também: construção de prédios, ampliação do número de estudantes e institucionalização da profissão docente, com regime de tempo integral e dedicação exclusiva (CUNHA, 2000).

Segundo Fávero (2006), apenas a partir dos anos 1980 voltou-se a falar sobre a reformulação das instituições universitárias, já que isso dependia da reorganização política da sociedade civil e dos movimentos após a ditadura. As universidades se tornaram protagonistas dos movimentos de redemocratização, incluindo neste pacote a criação de entidades sindicais, o fortalecimento do movimento estudantil e o desenvolvimento da pós-graduação e das pesquisas, o que permitiu uma crítica competente às políticas governamentais (CUNHA, 2000).

1.3 A Constituição de 1988 e o princípio da indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão

A segunda metade da década de 1880 foi marcada pela Assembleia Nacional Constituinte e por todos os seminários, comissões e debates que contribuíram para que uma concepção de universidade ideal fosse incorporada na Carta Magna. Como esperado, houve disputas entre concepções e modelos de universidade entre aqueles que defendiam uma concepção técnico-burocrática, diversificada e que atendesse aos interesses do capital –

sobretudo grupos políticos liberais conservadores e empresariado – e aqueles que desejavam uma universidade voltada para uma formação ampla e emancipatória, defendendo a articulação entre ensino, pesquisa e extensão – grupos progressistas, comunidade acadêmica, entidades de classe e movimentos sociais, dentre outros.

Pouco tempo antes da Assembleia Nacional Constituinte, o governo de Tancredo Neves/José Sarney identificou a existência uma crise no ensino superior, o que o motivou a criar, em 1985, a "Comissão Nacional para Reformulação da Educação Superior", encarregada de promover o diagnóstico e a discussão desse nível de ensino.

O relatório da Comissão cita que os problemas do ensino superior se concentravam em: professores mal remunerados; carência de equipamentos, laboratórios e biblioteca; deficiências nas formações profissionais dos alunos; descontinuidade das pesquisas; discriminação social no acesso às universidades; sistemas antidemocráticos de administração e escolha de quadros dirigentes; crise financeira e pedagógica do ensino privado; excesso de controles burocráticos nas universidades públicas; e pouca clareza no sistema de mérito na seleção e promoção de professores (BRASIL, 1985). Além disso, salienta que a universidade não estaria se preparando adequadamente para os desafios daquele contexto, que envolviam

> [...] o fortalecimento da pesquisa científica; a formação polivalente de alto nível; a superação do formalismo vazio dos currículos e diplomas; a adoção de novos conceitos e concepções de ensino; o estabelecimento do pluralismo de estruturas organizacionais, conteúdos curriculares e requisitos de cursos (BRASIL, 1985, p. 2).

A extensão universitária aparece na concepção de universidade desse relatório, objetivando: "a difusão dos conhecimentos obtidos; a continuidade dos serviços oferecidos à população; e a contínua ação recíproca entre a extensão, por um lado, e, por outro, o ensino e a pesquisa" (BRASIL, 1985, p. 31-32). Trata-se do primeiro documento oficial em que a extensão aparece ligada ao ensino e à pesquisa, o que se deve, provavelmente, ao equívoco cometido pela Comissão de mencionar no texto que a Reforma de 1968 previa a combinação indissolúvel do ensino, pesquisa e extensão nas universidades. A referida Reforma previa apenas a relação indissolúvel entre ensino e pesquisa, da forma originada no modelo humboldtiano.

Tavares (1997) considera que a extensão universitária consagrada na proposta do Grupo Executivo para Reformulação do Ensino Superior (GERES) – criado com a responsabilidade de debater e preparar as medidas administrativas e legais de reformas do ensino superior (BRASIL, 1986, p. 2) – "se constituiu num instrumento de privatização do conhecimento produzido pela universidade, além de ser um mecanismo de captação de recursos financeiros

para a manutenção do ensino superior, através da prestação de serviços". Desse modo, estaria mais próxima do modelo universitário americano. Apesar de relevante naquele contexto, esse relatório não ganhou muita repercussão.

Tavares (1997) reforça que a diferença fundamental entre a Comissão constituída anteriormente e o Geres prende-se ao fato de que a primeira visava à reestruturação de todo o ensino superior, enquanto o segundo se dedicava apenas ao segmento federal.

Salienta a autora:

> A concepção de universidade presente no relatório, datado de setembro do mesmo ano, contemplava dois tipos de instituição: 1) a universidade do ensino em que a pesquisa científica não era uma atividade-fim, sendo substituída pelo uso do método científico incorporado à prática didática do cotidiano; 2) a universidade do conhecimento, considerada modernizante, baseada no desempenho acadêmico e científico, protegida das flutuações de interesses imediatistas (TAVARES, 1997, n.p.).

Revela-se aqui a intenção de diversificar o ensino superior, contrariando o modelo único de universidade, que integrava o ensino e a pesquisa, presente na Lei de Reforma, de 1968.

Segundo Tavares (1997, n.p.), o modelo do Geres "sinalizava para a privatização da produção de conhecimento na universidade, submetendo as suas atividades, sobretudo as de pesquisa e de extensão, ao controle de agentes financiadores".

Sguissardi (2011) destaca, no contexto da Constituinte, a crítica e resistência à possibilidade de implantação generalizada do modelo de universidade de pesquisa (humnoldtiana), já que o Geres considerava o modelo caro[8] e difícil de ser financiado pelo Poder Público. No entanto, ao mesmo tempo, os grupos progressistas, os movimentos sociais e as organizações sindicais também se organizaram e resistiram fortemente às propostas do Geres.

Desde o início da década de 1980, ocorreram diversos eventos e reuniões organizados pelo Sindicato Nacional dos Docentes das Instituições de Ensino Superior (ANDES – SN), voltados para a reestruturação da universidade brasileira, o que resultou na "Proposta do ANDES-SN para a Universidade Brasileira", elaborada entre 1982 e 1986, na qual foram definidos os seguintes princípios para a universidade brasileira:

8Ainda segundo autor, disso emergiu a ideia de um sistema dual de ensino superior, presente até a atualidade: "algumas universidades de pesquisa (humboldtianas), alguns centros de excelência e uma maioria de universidades de ensino (aqui compreendidas também todas as faculdades isoladas e faculdades integradas ou federações de faculdades)" (SGUISSARDI, 2011, p. 283).

> 1. Manutenção e ampliação do ensino público e gratuito;
> 2. Autonomia e funcionamento democrático da universidade, com base em colegiados e cargos de direção eletivos;
> 3. Estabelecimento de um padrão de qualidade para o ensino superior que estimule a pesquisa e a criação intelectual nas universidades;
> 4. Dotação de recursos públicos orçamentários suficientes para o ensino e a pesquisa nas universidades públicas;
> 5. Criação de condições para adequação da universidade à realidade brasileira;
> 6. Garantia do direito à liberdade de pensamento nas contratações e nomeações para a universidade, bem como no exercício das funções e atividades acadêmicas [...] (ANDES, 2013, p. 11).

O documento expõe uma concepção de universidade pública gratuita e democrática, cujo padrão de qualidade envolvia o ensino e a pesquisa, com orçamento suficiente e autonomia institucional. Previa um modelo único para a universidade brasileira que eliminasse as distorções e o autoritarismo e assegurasse uma "produção cultural, artística e científica verdadeiramente criadora, conforme as aspirações da sociedade brasileira" (ANDES, 2013, p. 48).

Segundo Pucci (1991), o padrão único proposto não consistia eliminar as diferenças entre as universidades, que são constituídas historicamente, mas em elevar o nível do ensino superior.

Durante o processo da Constituinte, foi criado o "Fórum da Educação na Constituinte", que apresentou, em maio de 1987, uma proposta[9] elaborada pelas entidades científicas e sindicais que o compunham[10] (MAZZILLI, 2011). Segundo Mazzilli (2011), o capítulo do ensino superior contemplava as propostas da ANDES para o ensino superior no que se refere a: defesa do ensino público e gratuito, autonomia e democratização das universidades, carreira docente, concursos públicos, eleições de dirigentes, participação da comunidade acadêmica, financiamento, avaliação e projeto pedagógico, dentre outros.

A indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão tornou-se central na concepção de universidade defendida pela Andes-SN, sendo considerada condição para a qualificação da universidade para suas relações sociais (ANDES, 2013, p. 20):

> O princípio da indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão reflete um conceito de qualidade do trabalho acadêmico que favorece a aproximação entre universidade e sociedade, a autorreflexão crítica, a emancipação teórica e prática dos estudantes e o significado social do trabalho acadêmico. A concretização deste princípio supõe a realização de projetos coletivos de trabalho que se referenciem no planejamento de ações institucionais e nos interesses da maioria da sociedade

---

[9] Essa proposta, denominada "Plataforma dos Docentes do Ensino Superior para a Constituinte", foi aprovada no VI Congresso da Andes (Goiânia/GO, jan. - 1987).

[10] O fórum era composto pelo Andes-SN, Ande, Anpe, Anped, Cedes, CPB, CUT, Fasubra, OAB, SBPC, Seaf, UBES e UNE.

Segundo Mazzilli (2011), o Fórum da Educação na Constituinte assumiu o princípio da indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão como referência do padrão de qualidade para o ensino superior do País e apresentou esse paradigma na Constituinte por meio de emenda no texto produzido anteriormente.

Como resultado da luta histórica dos movimentos sindicais e sociais, a Constituição de 1988, em seu artigo art. 207, consagrou a autonomia da universidade brasileira, além de ter requerido dessa instituição a obediência ao princípio da indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão: "As universidades gozam de autonomia didático-científica, administrativa e de gestão financeira e patrimonial, e obedecerão ao princípio de indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão" (BRASIL, 1988, n.p.).

O princípio da indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão é uma obrigação legal e constitucional das universidades e está atrelado à garantia da qualidade do ensino superior.

Segundo Pucci (1991, p. 38), "só se pode falar em um ensino de qualidade, crítico e competente se ele estiver organicamente associado às atividades de ensino, pesquisa e extensão. Caso contrário, o ensino superior será apenas uma reprodução de um conhecimento estático e ultrapassado".

No âmbito do princípio da indissociabilidade, as três dimensões – ensino, pesquisa e extensão – devem estar intrinsicamente articuladas entre si, como atividades, sejam de origem e/ou fim.

Sampaio e Freitas (2010, p. 19) esclarecem a função de cada um desses eixos:

> O ensino tem sua vertente mais forte na socialização do conhecimento, a pesquisa tem sua vertente mais forte na produção do conhecimento e a extensão tem sua vertente mais forte na pergunta – e respectiva ação decorrente – pela relevância e aplicabilidade do conhecimento científico, além de sua articulação com o conhecimento produzido pelo senso comum. E, em sendo assim, conhecimento acumulado pela universidade, origem e fim último a que se destina são temas transversais desses três princípios pedagógicos, permitindo, então, compreender a noção de indissociabilidade dentro de uma perspectiva abrangente, pluralista e autônoma, ao invés de puramente burocrática e credencialista.

Esse princípio expressa a luta por uma universidade próxima da sociedade, que promova um ensino crítico e pesquisas livres dos interesses mercadológicos. No entanto, a obediência a ele depende da garantia da autonomia das universidades, assim como de financiamento adequado, o que é um desafio em cada conjuntura político-econômica, como analisado nos tópicos seguintes.

1.4 A universidade e o ensino superior a partir da década de 1990

O início da década de 1990 foi marcado pela crise estrutural do capitalismo e pelas profundas transformações nos processos de trabalho, decorrentes da reestruturação produtiva. Como consequência, observou-se a expansão do Estado neoliberal nos países periféricos e em desenvolvimento, estabelecendo a supremacia do mercado e da economia como prioridades, em detrimento de áreas sociais, como Saúde, Educação, Infraestrutura, Segurança e Previdência (FONSECA, 2006).

No Brasil, as reformas neoliberais começaram no Governo Collor e se consolidaram no Governo de Fernando Henrique Cardoso (FHC), traduzidas pelo enxugamento das funções do Estado e pela abertura para o mercado. As novas exigências de qualificação fizeram com que as empresas pressionassem o Estado a realizar ações no sistema educacional, de modo a suprir essa demanda da reestruturação produtiva.

Prevalece nesse contexto educacional neoliberal a Teoria do Capital Humano, em que a educação passa a ser vista como produtora de capacidade de trabalho e considerada um investimento como qualquer outro (FRIGOTTO, 2006). Segundo esse autor, passou a prevalecer a lógica de que a educação está atrelada ao desenvolvimento econômico, tornando-se, desse modo, determinante para justificar as diferenças de produtividade e renda.

Esclarece Dias Sobrinho (2010, p. 1.227):

> Educação de qualidade seria, na perspectiva neoliberal, a que equipa o indivíduo com conhecimentos e técnicas úteis à *démarche* competitiva individual e ao fortalecimento das empresas, numa lógica em que esse mecanismo é entendido como o mais importante motor do enriquecimento e progresso de um país.

Considerando a importância da educação no projeto societário neoliberal, os organismos internacionais, como o Banco Mundial e a Unesco, exerceram grande influência sobre as políticas e propostas educacionais instituídas nos países subdesenvolvidos e em desenvolvimento, como o Brasil. No documento "La enseñanza superior: las lecciones derivadas de la experiencia" (1995), partindo de experiências de países desenvolvidos, o Banco Mundial tece quatro recomendações principais para a reforma do ensino superior nesses países:

> [...] fomentar a diferenciação entre as instituições, incluindo o crescimento das instituições privadas; proporcionar incentivos para que as instituições públicas diversifiquem as fontes de financiamento, por exemplo, através da participação dos estudantes nos gastos e a estreita vinculação entre o financiamento fiscal e os resultados; redefinir a função do governo no ensino superior; e adotar políticas que priorizem a qualidade e a equidade (BANCO MUNDIAL, 1995, p. 4, tradução nossa).

Fica claro nessas recomendações o objetivo de promover a diferenciação, diversificação e privatização do ensino superior. No documento, o Banco Mundial afirma que o ensino superior não deve ser a prioridade dos países periféricos, e sim a educação básica, justificando, assim, medidas em direção à privatização desse nível de ensino. Além disso, a universidade de pesquisa (modelo humbolditiano), de alto custo, não seria adequada, sendo indicada a universidade de ensino (modelo napoleônico).

Seguindo as orientações do Banco Mundial, a partir da década de 1990, o ensino superior brasileiro foi submetido ao processo de privatização, aproximando-se da lógica empresarial na gestão universitária (MANCEBO, 2010).

A Reforma ocorrida no governo FHC enquadrou a educação no setor de serviços não exclusivos do Estado, transformando a universidade de uma instituição social em uma organização prestadora de serviços (CHAUÍ, 2003).

A introdução da universidade na categoria de organização de prestadora de serviços, segundo Chauí (1999, p. 5), fez com que sua autonomia fosse reduzida à "gestão de receitas e despesas, de acordo com o contrato de gestão pelo qual o Estado estabelece metas e indicadores de desempenho, que determinam a renovação ou não renovação do contrato". Essa é uma característica do modelo Nova Gestão Pública, adotado nesse contexto de reformas neoliberais, em que o Estado firma "Contratos de Gestão" com prazos e metas estabelecidos, tendo em vista o aumento da produtividade.

Segundo Oliveira e Dourado (2003, p. 80), as políticas direcionadas a este nível, sobretudo a partir da segunda metade da década de 1990, basearam-se na associação entre "flexibilidade, competividade e avaliação, visando a instituir um sistema de ensino diversificado que rompesse com o modelo instituído na reforma de 68".

A Reforma de 1968 teve como parâmetro a instalação de um modelo único de universidade de pesquisa (humboldtiana), baseada na indissociabilidade entre ensino e pesquisa e na preferência pela organização de universidades como formato institucional para a oferta de cursos de níveis superior, ao invés de instituições isoladas.

Para os organizadores da reforma neoliberal, o modelo único esgotou-se e se tornou incapaz de adaptar-se às novas condições da economia mundial. Neste sentido, consideraram necessário

> [...] flexibilizar e diversificar a oferta de educação superior, de maneira que possibilite surgir outros formatos institucionais e organizacionais e que as instituições existentes, em especial as universidades, possam redefinir sua identidade e desenvolver competências mediante o estabelecimento de vínculos com as demandas e exigências

> do regional, do local, do setor produtivo e do mercado de trabalho (CATANI; OLIVEIRA, 2002, p. 20).

Segundo Chauí (1999, p.5), na linguagem do Ministério da Educação, "flexibilizar" significaria:

> 1) eliminar o regime único de trabalho, o concurso público e a dedicação exclusiva, substituindo-os por "contratos flexíveis", isto é, temporários e precários; 2) simplificar os processos de compras (as licitações), a gestão financeira e a prestação de contas (sobretudo para proteção das chamadas "outras fontes de financiamento", que não pretendem se ver publicamente expostas e controladas); 3) adaptar os currículos de graduação e pós-graduação às necessidades profissionais das diferentes regiões do país, isto é, às demandas das empresas locais (aliás, é sistemática nos textos da Reforma referentes aos serviços a identificação entre "social" e "empresarial"; 4) separar docência e pesquisa, deixando a primeira na universidade e deslocando a segunda para centros autônomos.

Iniciou-se um processo de diversificação[11] e diferenciação do ensino superior, com uma multiplicidade de arranjos institucionais e novos cursos enquadrados nesse nível de ensino (por exemplo, cursos sequenciais, tecnológicos, mestrados profissionalizantes) (OLIVEIRA; DOURADO, 2003; MANCEBO, 2010).

As universidades passaram a assumir um caráter funcional e pragmático, de acordo com as determinações do mercado, ocasionando o que Marilena Chauí chama de "Universidade Operacional":

> Regida por contratos de gestão, avaliada por índices de produtividade, calculada para ser flexível, a universidade operacional está estruturada por estratégias e programas de eficácia organizacional e, portanto, pela particularidade e instabilidade dos meios e dos objetivos. Definida e estruturada por normas e padrões inteiramente alheios ao conhecimento e à formação intelectual, está pulverizada em micro-organizações que ocupam seus docentes e curvam seus estudantes a exigências exteriores ao trabalho intelectual (CHAUÍ, 2003, p. 7).

A redefinição do relacionamento entre o Estado e o sistema de educação superior gerou uma metamorfose institucional nas universidades públicas, afetando a gestão e o trabalho acadêmico (CATANI; OLIVEIRA, 2002). Para esses autores, o Estado assume, nesse contexto, uma função avaliadora e coordenadora/gestora do sistema, ao mesmo tempo em que diminui sua função mantenedora, diversificando as fontes de financiamento.

Apesar da diminuição de recursos orçamentários, as universidades federais se viram pressionadas a ampliar o número de vagas, mediante a racionalização dos gastos, e, ao mesmo

---

[11] É nesse cenário de diversificação do ensino superior e por influência dos organismos internacionais a que a educação a distância emerge no âmbito das políticas públicas, como será discutido no capítulo **2**.

tempo, a recorrer ao mercado para captar recursos complementares (OLIVEIRA; DOURADO, 2003).

Explica Catani e Oliveira (2002, p. 43):

> A articulação e as parcerias com o setor produtivo são fundamentais ao processo de metamorfose institucional, pois se espera, com esses processos de integração, que cada instituição encontre sua vocação e torne clara sua importância para o contexto onde está inserida, sendo que nessa perspectiva demonstraria sua relevância social. Esse ajustamento subordina-se, portanto, a condições objetivas locais e regionais próprias, significando que, embora algumas exigências gerais sejam colocadas para o conjunto das Ifes, as respostas dessas instituições devem ser diferenciadas.

Segundo Catani e Oliveira (2002), as universidades federais, antes integradas pelos princípios que as constituem, passaram a estabelecer uma espécie de concorrência por recursos federais, buscando formas de afirmar seu perfil de excelência e sua vocação institucional. A nova matriz de distribuição de recursos das Ifes, implantada em 1999, contribuiu para esse cenário, já que, ao ampliar os recursos para uma instituição, diminuiu-os, consequentemente, para outra. Para os autores, esse jogo concorrencial de diferenciação e distinção institucional em busca de posições acabou contribuindo para o desmonte do sistema federal de ensino superior (CATANI; OLIVEIRA, 2002).

A universidade operacional se tornou o perfil predominante, observando-se alterações no âmbito da organização e gestão universitárias, de modo a torná-la mais eficiente e produtiva, próxima de um modelo empresarial. O sistema de avaliação instituído ficou responsável por garantir o êxito e a produtividade. A autonomia universitária foi sendo substituída pela heteronomia, na medida em que a formação foi afetada pela precarização do trabalho docente, com o aumento de carga horária e a instalação do "produtivismo acadêmico".

Saviani (2008, p. 11) considera que essas mudanças ocorridas no ensino superior brasileiro o aproximaram do modelo anglo-saxônico em sua versão norte-americana, "em que prevalência da sociedade civil enseja um maior estreitamento dos laços da universidade com as demandas do mercado".

Em meio a esse cenário educacional neoliberal, foi aprovada a nova Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB), ou Lei 9.394/96, após quase uma década de discussões entre a sociedade civil e a Câmara dos Deputados, a qual apresentava discordâncias em relação ao projeto inicial proposto em conjunto com os grupos progressistas.

A nova LDB não abordou detalhadamente sobre o princípio de indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão e sua obrigatoriedade, o que favoreceu a diversificação do ensino superior, mediante a flexibilização das formas organizacionais, que passaram a ser divididas

em: universidades, centros universitários e faculdades isoladas. É possível notar a presença dos interesses privatistas e neoliberais na nova legislação da educação, herdados do projeto Geres, que considerava o modelo único de universidade baseado no tripé ensino-pesquisa-extensão, caro e inviável, e já sinalizava a possibilidade de diversificação desse nível de ensino entre universidades de ensino e centros de pesquisa.

Em seu art. 52, a LDB define as universidades como "instituições pluridisciplinares de formação dos quadros profissionais de nível superior, de pesquisa, de extensão e de domínio e cultivo do saber humano" (BRASIL, 1996, n.p.). Como características das universidades, a LDB traz: a produção intelectual institucionalizada; um terço do corpo docente com mestrado ou doutorado; e um terço do corpo docente em regime intelectual, sendo a criação de universidades especializadas.

Cunha (2003, p. 41) considera a definição de universidade trazida pela LDB genérica e enfatiza que a abolição da "universalidade do campo" é uma característica necessária desde 1920, possibilitando a existência de universidades especializadas por campo do saber.

A LDB estabeleceu as avaliações como requisito para autorização, reconhecimento de cursos e credenciamento de instituições, com prazos limitados. A partir dessa lei, o Estado passou a assumir o papel de avaliador, mediante a criação de um grande mecanismo de avaliação de cursos de graduação e instituições. O Exame Nacional de Cursos (Provão), instituído em 1996, foi o principal representante desse sistema, quantificando os conhecimentos adquiridos nos cursos de graduação. Além dele, destaca-se a Avaliação das Condições de Oferta de Cursos de Graduação, instituída em 1997. Não obstante, a avaliação do Ensino Superior priorizava o ensino, em detrimento da pesquisa e da extensão.

A LDB foi considerada minimalista, por não conter todas as diretrizes nem todas as bases da educação nacional, as quais, desse modo, tiveram que ser procuradas externamente (CUNHA, 2003).

Segundo Sguissardi (2008), a nova LDB serviu como "um guarda-chuva jurídico", que possibilitou, em seguida, diversos decretos normalizadores, contendo as recomendações neoliberais. O autor destaca o 2.306/1997, "que reconhecia a educação superior como um bem de serviço comercializável, isto é, como objeto de lucro ou acumulação; uma mercadoria ou a educação-mercadoria" (SGUISSARDI, 2008, p. 1.000).

Posteriormente, o Decreto 2.306/1997 foi revogado pelo 3.860/2001, que dispunha sobre a organização do ensino superior, omitindo o termo *indissociabilidade,* em seu art. 8º: "As universidades caracterizam-se pela oferta regular de atividades de ensino, pesquisa e

extensão" (BRASIL, 2001a, n.p.). Isso abriu brecha para que a oferta dessas atividades ocorresse de forma dissociada, contrariando o princípio constitucional.

Segundo Sguissardi (2006, p. 1032) "por esses decretos, ficaram liberadas da obediência a esse princípio nada menos que 1.024 IES, sobre um total de 1.180 IES, no ano de 2000; apenas as universidades a ele sendo obrigadas".

Em análise sobre o ensino superior no governo FHC (1994-2002), Sguissardi (2006) identificou as seguintes características: baixa cobertura do sistema para a faixa etária de 18 a 24 anos; grande diversidade institucional; predominância do setor privado (privatização); distorções da distribuição regional no que se refere à graduação e à pós-graduação; concentração de cursos por área de conhecimento (ciências sociais aplicadas) e turno (noturno); diminuição do financiamento do ensino superior público, apesar de expansão no número de matrículas (racionalização); e prevalência da universidade de ensino, em detrimento da universidade de pesquisa; dentre outras.

Catani e Oliveira (2002) observam que nesse período governamental ocorreu o desmonte do princípio da indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão, o que significa uma transformação, ou perda de identidade, das universidades federais.

Como resultado da reforma do ensino superior de FHC, direcionada para diversificação institucional, observou-se a partir da segunda metade da década de 1990 a expansão do ensino superior na esfera privada, sobretudo, em instituições de ensino não universitárias. O Fundo de Financiamento Estudantil (FIES), criado em 1999, contribuiu para o crescimento do ensino superior privado, incrementando recursos públicos nessas instituições.

1.5 O ensino superior e as políticas de expansão a partir de 2003

A eleição de Lula foi recebida com muita expectativa por parte dos grupos progressistas, que buscaram elegê-lo, e com temor por parte dos grupos conservadores e pelo mercado internacional, responsáveis pelas políticas neoliberais implementadas nos anos anteriores. Logo no início, o presidente buscou o apoio desse segundo grupo, garantindo que cumpriria os compromissos e contratos celebrados pelo governo anterior (Carta ao povo brasileiro, 2002). A Terceira Via foi a estratégia adotada para constituir "uma nova sociabilidade a partir da 'humanização' do capitalismo" (MARTINS, 2004, p. 41), algo contraditório diante do propósito de acumulação capitalista, que, historicamente, envolve a exploração da classe trabalhadora.

O período que compreende o primeiro mandato de Lula e o primeiro de Dilma Rousseff tem sido chamado pela literatura crítica de "lulismo", caracterizado como de conciliação de

classes, “pois jamais rompeu com o modelo econômico de subordinação ao capital financeiro, mas mostrou-se social por meio do uso de políticas focais, cotas e programas sociais conjunturais [...]” (MANCEBO; SILVA JUNIOR; OLIVEIRA, 2018, p. 2).

O governo Lula, iniciado em 2002, manteve o processo de diversificação de financiamentos para o ensino superior, assim como o papel avaliador e regulador do Estado. O Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (SINAES) foi criado, em substituição ao Exame Nacional de Cursos, assim como o Conceito Preliminar de Curso (CPC) e o Índice Geral de Cursos (IGC), ambos definidos em 2008.

Dentre as várias mudanças ocorridas no ensino superior nos últimos anos, as que salientam foram políticas de expansão, caracterizadas pela “ambiguidade da oferta nos setores público, privado e privado-mercantil” (FERREIRA, 2019, p. 233). Ao mesmo tempo em que optou por prosseguir com as políticas de expansão iniciadas por FHC no setor privado, o governo petista passou a investir em políticas de expansão na rede pública, incluindo criação de *campi*, instituições e modalidades.

No “lulismo”, a palavra *democratização* passou a acompanhar as políticas educacionais de expansão do ensino superior. No entanto, é importante compreender a diferença entre democratização e massificação do ensino superior, de modo que seja possível analisar se as políticas propostas realmente caminharam na direção da democratização.

Os conceitos de massificação e democratização carregam sentidos opostos. A massificação adquire um sentido mercantil, de expansão de matrículas, de modo a atender aos interesses do capital (SGUISSARDI, 2015), enquanto a democratização significaria o acesso ao ensino superior das classes que historicamente têm sido excluídas desse nível educacional, dando condições para que elevassem seu status econômico e social, e promovendo a equidade e a igualdade social.

Na massificação prevalece o caráter quantitativo do ensino superior, de modo a garantir maior número de profissionais formados, para atender às demandas do mercado capitalista. Isso foi claramente observado a partir das políticas neoliberais e das recomendações dos organismos internacionais a partir da década de 1990, mediante a priorização do modelo napoleônico de separação entre ensino e pesquisa, por meio da diversificação institucional. Já na democratização prevaleceria o caráter qualitativo, capaz de privilegiar uma formação acadêmico-crítica e de abranger o princípio constitucional da indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão, herdado do modelo humboldtiano e do modelo latino-americano (de Córdoba).

De forma oficial, o governo usava o termo *democratização* para significar a promoção da garantia de acesso e inclusão social neste nível de ensino, como se pode observar no Relatório "A democratização e expansão da educação superior no país 2003-2014[12]":

> O processo de democratização compreende reverter o quadro no qual ir à universidade é opção reservada às elites. A definição de um projeto para a educação superior deve entender esta como bem público, destinada a todos indistintamente, inserida no campo dos direitos sociais básicos, tratada como prioridade da sociedade brasileira, sendo que a universidade deve ser a expressão de uma sociedade democrática e multicultural, em que se cultiva a liberdade, a solidariedade e o respeito às diferenças. (BRASIL, 2015, n.p.)

Observa-se nessa definição o interesse governamental em romper com o caráter elitista do ensino superior brasileiro, que prevalecia desde o período imperial. Nesse sentido, investiu-se em um pacote de políticas de expansão que envolveu o setor privado e o público.

No setor privado, merece destaque o Programa Universidade para Todos (PROUNI), Lei 11.096, de 2005, "destinado à concessão de bolsas de estudo integrais e bolsas de estudo parciais de 50% (cinquenta por cento) ou de 25% (vinte e cinco por cento) para estudantes de cursos de graduação e sequenciais de formação específica, em instituições privadas de ensino superior, com ou sem fins lucrativos" (BRASIL, 2005a, n.p.).

O Prouni recebeu críticas de estudiosos da área de Políticas de Ensino Superior, já que intensificava o processo de privatização, mediante a transferência de recursos públicos e de isenções fiscais para instituições particulares.

Fávero e Bechi (2017) consideram que, além de fortalecer o mercado privado, o Prouni diminui a arrecadação do Estado:

> A parceria entre o público e o privado na promoção de políticas sociais, financiada por meio da renúncia fiscal, aumentou a disponibilidade econômica dos estabelecimentos educacionais e, por conseguinte, diminuiu a arrecadação potencial do Estado. A política econômica articulada ao Prouni impulsionou o desenvolvimento das instituições de ensino superior privadas na medida em que lhes atribuiu novas funções sociais e fortaleceu-as financeiramente (FÁVERO; BECHI, 2017, p. 97).

Barros (2015) denuncia o baixo desempenho das IES vinculadas ao programa, sendo que 22,9% tiveram desempenho entre os níveis 1 e 2 no IGC em 2008. Há, também, críticas pelo fato de esse programa garantir apenas o acesso, sem a preocupação com a permanência e a conclusão dos cursos por parte dos estudantes (CATANI; GILIOLI, 2005; FERREIRA, 2019).

---

[12] Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/docman/dezembro-2014-pdf/16762-balanco-social-sesu-2003-2014> Acesso em: 13 mar. 2021.

O Fies é outro programa que contém os mesmos princípios privado-mercantis de expansão do ensino superior, o qual foi continuado no governo petista.

Segundo Ferreira (2019), na medida em que possuem preocupações quantitativas, e não qualitativas, e se preocupam apenas com o acesso, esses programas não contribuem para superar as desigualdades sociais históricas. Assim, são programas que promovem a massificação, e não a democratização do ensino superior, orientando-se, sobretudo, a instituições de ensino.

Com relação à expansão do ensino superior público, são citadas as seguintes políticas no período de 2003-2014: criação do Programa Universidade Aberta do Brasil, em 2006; criação do Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (REUNI), em 2007; criação da Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica e dos Institutos Federais de Educação, em 2008; e criação e ampliação de universidades federais (durante todo o período).

O Programa Universidade Aberta do Brasil, instituído pelo Decreto 5.800, de 8 de junho de 2006, tinha por finalidade expandir e interiorizar a oferta de cursos e programas de educação superior no País na modalidade a distância (BRASIL, 2006a). Dada sua relevância para os propósitos deste trabalho, sua análise será direcionada para o capítulo 2.

O Reuni foi promulgado via Decreto Presidencial 6.096, de 24 de abril de 2007, "com o objetivo de criar condições para a ampliação do acesso e permanência na educação superior, no nível de graduação, pelo melhor aproveitamento da estrutura física e de recursos humanos existentes nas universidades federais". Tinha como meta global "a elevação gradual da taxa de conclusão média dos cursos de graduação presenciais para noventa por cento e da relação de alunos de graduação em cursos presenciais por professor para dezoito, ao final de cinco anos, a contar do início de cada plano". Suas diretrizes envolviam: diminuição da evasão e expansão do número de vagas; mobilidade estudantil entre instituições, mediante a flexibilização curricular; reestruturação acadêmica; diversificação de modalidades de graduação; políticas de inclusão e assistência estudantil; e articulação entre graduação/pós-graduação e educação superior/educação básica (BRASIL, 2007, n.p.).

As políticas educacionais direcionadas para o ensino superior se mantiveram de acordo com o modelo de Nova Gestão Pública (NGP), implementado a partir das reformas educacionais da década de 1990, cuja característica principal era a pactuação de contratos de gestão com prazos e metas entre o governo e as instituições, mediante a regulação de prazos e resultados, de modo a garantir maior produtividade, vinculando os orçamentos a isso.

O Reuni, por exemplo, é um dos programas regido por esses contratos de gestão, mas que, segundo Mancebo, Vale e Martins (2015, p. 47), "certificam em massa, mas à custa da flexibilização e rebaixamento dos cursos e da intensificação do trabalho dos professores".

Explicam Araújo e Pinheiro (2010, p. 661):

> As diretrizes estabelecidas para o Programa apontam para a pactuação de resultados, com metas quantitativas e qualitativas, em que predominam o enfoque de eficiência, flexibilidade, mobilidade e novos arranjos organizacionais na arquitetura do REUNI, evidenciando uma sintonia com propostas de inovações gerenciais de reforma do Estado.

Araújo e Pinheiro (2010) consideraram que, pelo fato de priorizar o ensino e de estabelecer metas quantitativas, o Reuni afetaria as outras dimensões da universidade (pesquisa e extensão). O cumprimento do pacto de gestão concederia às universidades um acréscimo de até 20% das despesas de custeio, o que se tornou atrativo para as Ifes.

Os contratos de gestão demonstram a interferência do governo nas atividades das universidades, ameaçando a autonomia delas, na medida em que se tornaram reféns dos programas e metas impostos para a obtenção de financiamento. Outro exemplo: no final do primeiro mandato de Lula, em 2005, foi celebrado um contrato de gestão para a expansão de campus de Ifes para o interior do País, condicionando a liberação do financiamento ao cumprimento de metas e prazos.

Um passo importante para a expansão do ensino superior público veio no segundo mandato de Lula, por intermédio da Lei 11.892, de 29 de dezembro de 2008, que instituiu a Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica e criou os Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia (IFs) e a Universidade Federal Tecnológica do Paraná (UFTPR), considerada especializada. Os IFs, apesar de não serem universidades, equiparam-se a elas no que se refere a regulação, avaliação e supervisão (§1º).

Dentre os objetivos dos IFs, destacam-se aqui os direcionados à oferta de uma diversidade de cursos de graduação e pós-graduação:

> a) Cursos superiores de tecnologia visando à formação de profissionais para os diferentes setores da economia;
> b) Cursos de licenciatura, bem como programas especiais de formação pedagógica, com vistas na formação de professores para a educação básica, sobretudo nas áreas de ciências e matemática, e para a educação profissional;
> c) Cursos de bacharelado e engenharia, visando à formação de profissionais para os diferentes setores da economia e áreas do conhecimento;
> d) Cursos de pós-graduação lato sensu de aperfeiçoamento e especialização, visando à formação de especialistas nas diferentes áreas do conhecimento; e

> e) Cursos de pós-graduação stricto sensu de mestrado e doutorado, que contribuam para promover o estabelecimento de bases sólidas em educação, ciência e tecnologia, com vistas no processo de geração e inovação tecnológica. (BRASIL, 2008a, n.p.)

O foco dos IFs não é o ensino superior especificamente, mas sim a educação profissional e tecnológica, em todos os seus níveis e modalidades. O ensino superior é adjacente, apresentado de forma diversificada, contemplando prioritariamente a formação de profissionais para os diferentes setores da economia, visando ao desenvolvimento econômico e tecnológico do país.

A partir de 2008, uma nova crise capitalista mundial abalou o Brasil, comprometendo, consequentemente, o direcionamento das políticas de ensino superior.

Segundo Mancebo, Silva Junior e Schugurensky (2016), essa crise foi marcada por uma nova situação geopolítica na América Latina, que se inclinou politicamente para a esquerda no início de século, o que fez com que um social liberalismo de cunho progressista fosse implementado. Nesse contexto, ocorreram a coordenação da vida econômica por parte do Estado e o distanciamento dos ditames do capital financeira. Como consequência, impôs-se a adoção de medidas de ajuste neoliberal, configurando novos cortes sistemáticos do orçamento direcionado ao ensino superior (público).

As Ifes, afetadas pelos ajustes e pela recessão econômica, viram-se diante da "a amarga tarefa de reconfigurar diversos procedimentos internos, para fazer frente à expansão (do período anterior) que lhes legou mais alunos, cursos, campi e forte interiorização, sem o devido financiamento" (MANCEBO; SILVA JUNIOR; SCHUGURENSKY, 2016, p. 212). Conforme esses autores, optou-se pelo corte de verbas de manutenção e renovação, o que afetou principalmente a infraestrutura dos *campi e* priorizou o ensino, em detrimento da pesquisa e da extensão.

Segundo Mancebo, Silva Junior e Schugurensky (2016), a crise de 2008 não afetou a rede privada, que teve sua rentabilidade aumentada, juntamente com a valorização dos grandes grupos do mercado institucional privado na bolsa de valores. De acordo com os autores, isso se deve à forte indução estatal com o Fies e o Prouni e às inovações gerenciais ocorridas nessas instituições privadas para amenizar os efeitos da crise.

Mancebo, Silva Junior e Schugurensk (2016) reforçam que as mudanças econômicas, com predominância financeira, ocasionaram a produção/disseminação do conhecimento no ensino superior direcionado para o mercado – passível de lucros – em muitas universidades e instituições de ensino superior (não todas). Segundo os autores,

> [...] trata-se de um conhecimento preponderantemente aplicado, guiado pela economia, que é protegido por patentes, direitos autorais e marcas registradas e que é orientado para um tratamento em que Ciência, Tecnologia e Inovação (CT&I) formem um trinômio indissociado (MANCEBO; SILVA JUNIOR; SCHUGURENSKY, 2016, p. 216).

As universidades que adotaram essa lógica "mercantilizada" do conhecimento estariam próximas do modelo americano de ensino superior, pleiteado na época da ditadura militar e visionado pelas políticas neoliberais de FHC. As ações políticas para a inovação, sobretudo nos governos de Lula e Dilma, buscaram "viabilizar a aproximação entre a educação superior e as empresas" (MANCEBO; SILVA JUNIOR; SCHUGURENSKY, 2016, p. 217).

A Lei de Inovação, sancionada em 2004, consolidou esse laço entre as Ifes e as empresas, promovendo o "empresariamento" da educação e da ciência e tecnologia nas instituições públicas (NUNES; BRAGA, 2016, p. 75).

Em 2016, foi instituído o "Marco Legal da Ciência. Tecnologia e Inovação", por intermédio da Lei 13.243, que "estabelece medidas de incentivo à inovação e à pesquisa científica e tecnológica no ambiente produtivo, com vistas à capacitação tecnológica, ao alcance da autonomia tecnológica e ao desenvolvimento do sistema produtivo nacional e regional do País". Ela abre diversas possibilidades de exploração da infraestrutura e do espaço universitário público por parte das empresas e permite que docentes possam exercer atividades em laboratórios externos – empresariais, por exemplo. Além disso, a União foi autorizada a financiar essas inovações, cujos resultados são mantidos como propriedade das empresas.

Afirma Maciel (2018, p. 136):

> De fato, se uma das dificuldades de se cumprir o princípio da indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão é a questão financeira e da autonomia, com essa possibilidade de alocar recursos externos à universidade em função também dos interesses das empresas, a pesquisa acadêmica poderá acontecer de forma ainda mais insuficiente e com menor interesse social.

A pesquisa que faz parte do tripé constitucional não é essa de viés empresarial, financiada pela União, mas patenteada pelas indústrias. Essa mercantilização do conhecimento afasta as universidades públicas de seu propósito identitário de servir à sociedade, produzindo um conhecimento útil e desinteressado.

Segundo Chauí (2001, p. 125-126), o bem mais precioso da universidade é "ser uma instituição social constituída por diferenças internas dos seus objetos de trabalho, cada qual com uma lógica própria de docência e de pesquisa, ao contrário das empresas que, por força da lógica do mercado, operam como entidades homogêneas [...]".

Mancebo (2020, p. 5) considera que a educação superior deve ser analisada a partir de 2015 por dois eixos: "os impactos do ultraneoliberalismo e do neoconservadorismo sobre as IES". No ultraneoliberalismo, "o gasto público é excessivo e a gestão da austeridade fiscal impõe-se", algo que foi notado pelo menos desde o início do segundo mandato de Dilma e no período pós-impeachment, no governo Temer.

Michel Temer iniciou o governo em 2016, partindo da premissa de que o País investia muito em políticas públicas, e por isso seria necessário um ajuste fiscal (MANCEBO, 2017).

Segundo Mancebo (2017, p.880), o programa político do governo "Uma Ponte para o Futuro" pretendia

> [...] aprofundar o papel do "Estado mínimo", enxuto e supostamente eficiente; incrementar a participação da iniciativa privada; flexibilizar o mercado de trabalho e ampliar a concorrência internacional, abrindo de maneira escancarada as portas para a venda do patrimônio nacional. Relacionados a esses princípios mais amplos, são propostos: um novo regime orçamentário, com a desvinculação de todas as receitas — o que seria o fim de todo o modelo de financiamento da educação e da saúde pública brasileira [...]

O programa significou a retomada das ações políticas neoliberais, mas em um novo cenário político-econômico de mundialização do capital financeiro. Nos anos seguintes, a situação não mudou muito para o ensino superior, cujas instituições continuaram tendo valor apenas como produtoras de conhecimento na área de Ciência, Tecnologia e Inovações de interesse para o mercado. Em termos de financiamentos, o período caracterizou-se como de cortes e tentativas de sobrevivência institucional por parte das Ifes, inclusive com o congelamento de recursos, via Emenda Constitucional 95/2016, que estabeleceu um teto de vinte anos para despesas primárias.

Definia a Nota Técnica 19/2021 da Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira da Câmera dos Deputados:

> O Novo Regime Fiscal imposto pela EC nº 95/2016 – ao estabelecer limite global individualizado para o Poder Executivo equivalente à despesa primária paga no exercício de 2016, incluídos os restos a pagar pagos e demais operações que afetam o resultado primário, corrigida pelo IPCA – obriga que o aumento de recursos de uma área implique a necessária redução de outras, o que evidencia as prioridades orçamentárias em cada exercício financeiro (BRASIL, 2021, p. 8).

Santos, Musse e Catani (2020) apontam as drásticas consequências dessa Emenda Constitucional para o ensino superior: aprofundamento da crise no financiamento das Ifes; implicações no cumprimento das metas do Plano Nacional da Educação (PNE) do período

2014-2024; e dificuldade para investimento e custeio, já que cerca de 90% do orçamento do Ifes é destinado ao pagamento de despesas obrigatórias (em especial quadro de servidores).

O ultraconservadorismo veio com o governo Bolsonaro, eleito em 2018, caracterizado por opressão e cultivo do ódio a grupos e instituições, tudo isso somando ao ultraneoliberalismo instalado anteriormente (MANCEBO, 2020).

A energia do governo direcionou-se para o enfraquecimento das universidades/instituições, que, supostamente, estariam controladas pela esquerda, como cita Mancebo (2020, p. 7):

> Partem do princípio de que a esquerda conquistou uma hegemonia no mundo da cultura e na academia, é o ninho onde se alimentam os esquerdistas e se propaga o "marxismo cultural" e, para derrotar definitivamente esse "fantasma vermelho" julgam necessário golpear e anular politicamente as instituições que abrigam a cultura, a ciência e a educação.

Prova dessa perseguição ultraconservadora é que governo Bolsonaro passou a controlar a eleição de reitores de universidades federais, elegendo, muitas vezes, os candidatos menos[13] votados pela comunidade acadêmica, mas que coadunavam com sua ideologia política. A autonomia universitária, que já vinha sendo colocada em xeque há tempos pelas formas de gestão financeira imposta pelos governos anteriores, agora também se viu ruindo com as decisões autoritárias do presidente.

Mancebo (2020, p. 8) esclarece que, "além da motivação ideológica, interessa ao projeto bolsonarista enfraquecer os meios acadêmico-científicos, para que não criem obstáculo a seus projetos econômicos e, na medida do possível, até contribuam". No que se refere ao ensino superior, o carro-chefe do governo Bolsonaro é o Programa Universidades e Institutos Empreendedores e Inovadores (Future-se), que simboliza uma ameaça mercantil às universidades públicas. Foi recebido com muitas críticas[14] e resistências pelas Ifes, o que provocou diversas modificações, até ser submetido ao Congresso, em 2020, em sua terceira versão.

Citam-se os objetivos desse programa no Projeto de Lei:

---

[13] Pesquisa realizada no Google constata que até março de 2021 Bolsonaro havia nomeado 21 reitores que **não foram os mais votados** pela comunidade acadêmica nas eleições internas das seguintes instituições Ifes: UFRGS; UFGD; UFRA, Cefet/RJ; UFFS; UFTM; UFVJM; UFRB; UFC; UFPel; UFG; UFPB, UFRN, UNIVASF; UFERSA, UNIFEI, UFRRJ, UFS, UNIFESSPA, UFES.

[14] É possível conferir todos os documentos e manifestações de resistência das Ifes no Dossiê sobre o Programa Future-se, publicado pelo Grupo de Pesquisa Trabalho, Precarização e Resistências, ECRH-UFBa, disponível em: <https://drive.google.com/file/d/1rppVA8dBH4KFEMmBb01NBKZm-i6P-1Et/view>. Acesso em: 22 abr. 2021.

> I - incentivar fontes privadas adicionais de financiamento para projetos e programas de interesse de universidades e institutos federais;
> II - promover e incentivar o desenvolvimento científico, a pesquisa, a capacitação científica e tecnológica e a inovação, observadas as políticas nacionais de ciência, tecnologia e inovação, e as prioridades temáticas definidas pelo Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações;
> III - fomentar a cultura empreendedora em projetos e programa destinados ao ensino superior;
> IV - estimular a internacionalização de universidades e institutos federais; e
> V - aumentar as taxas de conclusão e os índices de empregabilidade dos egressos de universidades e institutos federais. (BRASIL, 2020a, n.p.)

É nítido o foco empreendedor da proposta, que age diretamente sobre o financiamento das Ifes, abrindo-as para o mercado, numa proposta "salve-se quem puder" (SANTOS; MUSSI; CATANI, 2020). No entanto, a resistência dos Conselhos Universitários, sindicatos, representações de estudantes e de professores e demais públicos contrários ao programa permitiu que vários pontos fossem retirados da proposta enviada à Câmara, como "a possibilidade expressa de alienação de patrimônio, os contratos de gestão ancorados em organizações sociais em conexão com fundos de investimentos e, também, as sociedades de propósito específico" (LEHER, 2020, n.p.).

Segundo Leher (2020, n.p.), apesar da retirada desses itens, o programa

> [...] reafirma a definição estratégica de refuncionalização das instituições em "organizações" empreendedoras e inovadoras em um ambiente produtivo em que, regra geral, a pesquisa e desenvolvimento (P&D) é escassa, desprovida de originalidade e minguante. Por meio dessas adjetivações (empreendedora e inovadora), almeja mudanças na função social das universidades frente aos problemas dos povos, aos desafios democráticos – políticos e econômicos – da nação e aos problemas lógicos e epistemológicos do conhecimento.

Fica visível o interesse em mercantilizar as universidades, que, diante da aprovação do programa, ficariam entregues aos interesses capitalistas. A mercantilização do ensino superior é uma ameaça permanente ao conhecimento democrático, desinteressado e livre de interferências econômicas, o qual deveria constituir a base da instituição universitária.

No governo Bolsonaro, as Ifes, além de ameaçadas, encontram-se cerceadas pelos cortes orçamentários, o que tem afetado o desenvolvimento de suas atividades. Em abril de 2019, por exemplo, o governo contingenciou 1,7[15] bilhão de reais das universidades federais, o que representa 24,84% dos gastos não obrigatórios (chamados "discricionários") e 3,43% do

[15] Parte desse orçamento foi recuperada após as manifestações de professores e estudantes das Ifes, em maio e junho de 2019.

orçamento total dessas instituições.[16] O orçamento destinado às Ifes tem declinado ano após ano do governo Bolsonaro, passando de 6,6 bilhões em 2019 para 5,33[17] bilhões em 2022. Além dessas instituições, as agências de fomento, como, Capes e CNPq, tiveram cortes e revisões em critérios de distribuição de recursos, como bolsas de estudo para alunos de pós-graduação.

O relatório "Despesas Primárias Pagas no período 2015-2020", impacto da EC 95/2016 (teto de gastos) e orçamento para 2021, publicado pela Câmara dos Deputados, expressou a redução de R$ 13,3 bilhões (-11,0%) na aplicação de recursos[18] em ensino, pesquisa e extensão nas universidades federais no período entre 2015 e 2020 (BRASIL, 2021). Trata-se de um impacto imenso, que inviabiliza a obediência ao princípio da indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão por parte das universidades.

A pandemia provocada pela Covid-19, iniciada em março de 2020, agravou a crise econômica e, consequentemente, a situação das Ifes, que foram fechadas, tendo suas atividades de ensino, pesquisa e extensão transferidas para o ensino remoto. O trabalho do professor passou a ser em *home office*. Sua principal preocupação foi garantir a inclusão de todos os estudantes no novo formato. Por isso, mesmo com as dificuldades financeiras, foram implementados programas de assistência estudantil capazes de garantir o direito a continuidade dos estudos (RAIC; CARDOSO; PEREIRA, 2020).

Raic, Cardoso e Pereira (2020, p. 14-15), no levantamento das atividades desenvolvidas pelas Ifes durante a pandemia, encontraram congressos virtuais, cursos de extensão, *lives* envolvendo a transmissão de conteúdos individuais e/ou coletivos e produção acadêmica, sendo que 95% das pesquisas brasileiras são realizadas por universidades públicas.

O levantamento revelou que as universidades públicas seguem resistentes e sobreviventes à situação político-econômica em que se encontram:

> Embora os cenários nos mostrem as profundas incertezas e instabilidades, ainda vemos no trabalho dos pesquisadores brasileiros, com especial destaque aos das universidades públicas, um grande esforço em "balburdiar" com competência técnica e responsabilidade política e social. O volume de estudos e pesquisas mencionados no quadro anterior revela o quanto as universidades se mostram vivas, potentes e vibrantes na defesa da instituição pública de qualidade (RAIC; CARDOSO; PEREIRA, 2020, p. 16).

---

[16] Disponível em: <https://g1.globo.com/educacao/noticia/2019/05/15/entenda-o-corte-de-verba-das-universidades-federais-e-saiba-como-sao-os-orcamentos-das-10-maiores.ghtml>. Acesso em: 15 abr. 2021.

[17] Disponível em: <https://www.brasildefato.com.br/2022/02/16/universidades-federais-perdem-12-do-orcamento-durante-governo-bolsonaro>. Acesso em: 15 abr. 2021.

[18] Foram excluídas do cálculo as ações voltadas para os hospitais universitários.

No início de 2022 a maioria das Ifes reiniciou as atividades presenciais, mas ainda não é possível avaliar os impactos no longo prazo da pandemia para o ensino superior.

1.6 Considerações sobre a universidade e o ensino superior no Brasil

A história da universidade revela seu vínculo com a sociedade e com cada contexto histórico-político em que ela se constitui. Esse tipo de instituição surgiu a partir das demandas por progresso arguidas por associações de alunos e mestres, que enxergaram nela a possibilidade de, depois de organizada, alcançar sua autonomia. No entanto, essa autonomia sempre foi um desafio, devido ao interesse da Igreja ou do Estado de controlá-la.

Na Modernidade, as universidades passaram a receber críticas constantes, o que fez com que se tornassem objeto de constantes mudanças e recebessem diferentes modelos em cada país. Alguns desses modelos, denominados "clássicos", influenciaram o desenvolvimento da universidade e do ensino superior no Brasil, razão pela qual foram contemplados neste capítulo. Diferem-se, sobretudo, pelo significado atribuído à instituição universitária e às atividades de ensino, pesquisa e extensão.

As universidades surgiram após a Independência no Brasil, inicialmente, inspiradas no modelo napoleônico, com separação entre instituições de ensino e instituições de pesquisa. No período da ditadura militar, diante da efervescência dos movimentos de modernização do ensino superior e das demandas pelo crescimento econômico, foi promovida uma reforma universitária, inspirada pelos modelos humboldtiano e norte-americano, o que resultou em um modelo único de universidade, o qual incorporou a indissociabilidade entre o ensino e a pesquisa como um de seus objetivos. A autonomia universitária estava vinculada ao desenvolvimento econômico, moldado em estratégias de racionalização e focado em aspectos técnico-administrativos. A extensão até existia, mas voltava-se para integrar os estudantes com os interesses do regime. Desse modo, o ideal proposto de universidade não atendia aos interesses dos movimentos progressistas, e, sim, aos dos grupos liberais conservadores.

Durante o processo de redemocratização e da instauração da Assembleia Nacional Constituinte, o modelo único de universidade passou a ser considerado caro e inviável por parte dos grupos liberais conservadores. No entanto, os movimentos progressistas, com destaque para o Andes-SN, conseguiram fazer com que prevalecesse na Constituição uma concepção de universidade autônoma, com fulcro no princípio da indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão como referência de padrão de qualidade para o ensino superior: "As universidades gozam de autonomia didático-científica, administrativa e de gestão financeira e patrimonial e

obedecerão ao princípio de indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão" (BRASIL, 1988, n.p.).

Essa obrigação constitucional, todavia, encontra na prática desafios no que se refere, sobretudo, à autonomia e ao financiamento para promoção da indissociabilidade em cada contexto político-histórico que se segue.

No governo FHC, as reformas neoliberais tornaram o modelo neonapoleônico predominante no ensino superior brasileiro, devido, sobretudo às políticas de diversificação institucional e à expansão do ensino superior privado. A indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão foi desconsiderada na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional e em diversos decretos reguladores que vieram em seguida, o que favoreceu a predominância das instituições de ensino, em detrimento das universidades de pesquisa (modelo humboldtiano). Nesse contexto, passou a prevalecer aquilo que Chauí chama de "universidade operacional", com foco na eficiência e na produtividade, próximas de um modelo empresarial.

O "lulismo", iniciado em 2002, com a eleição de Luiz Inácio Lula da Silva, e encerrado em 2016, com o *impeachment* de Dilma Rousseff, teve como marca a expansão do ensino superior tanto no setor privado quanto no público, visando à chamada "democratização do ensino superior". No setor privado, destaca-se o Reuni e no público foram criados diversos programas, como o "Universidade Aberta do Brasil", objeto de estudo desta tese, que será abordado no próximo capítulo.

Considera-se que as iniciativas de expansão do ensino superior só podem ser consideradas democratizadoras se proporcionarem condições para garantir a qualidade, o que envolve a obediência ao princípio da indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão. Se estiverem focadas apenas na expansão numérica, sem a preocupação com a qualidade e a permanência dos estudantes, essas iniciativas consistiriam na massificação do ensino superior.

Ao mesmo tempo em que foi possível observar o crescimento do ensino superior público, constatou-se a abertura para que os interesses mercadológicos fizessem parte das pesquisas e ações universitárias, mediante a aprovação da Lei de Inovação, de 2004, a qual incentivou a criação de parcerias entre as Ifes e as empresas orientadas para pesquisa e inovação, o que foge do sentido de pesquisa, que é atribuído no princípio constitucional.

O governo de Michel Temer foi marcado por cortes orçamentários e pela tentativa de sobrevivência das Ifes, sobretudo após a Emenda Constitucional 95/2016, que estabeleceu o teto de vinte anos para despesas primárias, o que gerará consequências por um bom tempo. Relatório publicado pela Câmara dos Deputados demonstrou a redução de 11% das verbas

destinadas ao ensino, pesquisa e extensão nas universidades federais no período de 2015 a 2020, o que, certamente, tem implicado a obediência ao princípio constitucional da indissociabilidade.

O governo atual, de Jair Bolsonaro, de cunho ultraconservador, representa um retrocesso para as universidades federais, sobretudo pela perseguição político-ideológica dirigida pelo presidente, que considera universidades/instituições "comunistas" e de "esquerda", e por isso tem nomeado reitores que não foram eleitos pela maioria da comunidade acadêmica. Além disso, seu projeto para o ensino superior tem como carro-chefe o Programa Future-se, que busca abrir as Ifes para o empreendorismo mercantil, incentivando fontes externas e privadas de financiamento. Diante dos constantes cortes orçamentários para o ensino superior e de toda essa conjuntura exposta, não há muita expectativa para o cumprimento da indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão pelas Ifes.

A situação se torna ainda mais grave com a Covid-19 e as ressignificações que isso gerou para as universidades, ainda sendo difícil avaliar seus impactos no longo prazo. O ensino remoto emergencial, modalidade decorrente da pandemia, gerou reorganizações internas nas Ifes, que mantiveram suas atividades de ensino, pesquisa e extensão, como foi mostrado por Raic, Cardoso e Oliveira (2020). No contexto deste trabalho, é importante agora partir para a análise da educação a distância, de modo a esclarecer sua trajetória e organização no ensino superior brasileiro até a atualidade.

CAPÍTULO 2 - A EDUCAÇÃO A DISTÂNCIA E SUA EXPANSÃO NO ENSINO SUPERIOR PÚBLICO

Este capítulo tem por objetivo situar a EaD nas políticas públicas de expansão do ensino superior, a partir da segunda metade do século XX, adentrando em seu processo de implementação, regulamentação e desenvolvimento, no âmbito do Sistema Universidade Aberta do Brasil. Esse recorte histórico se justifica em função do contexto de globalização e reestruturação produtiva do período, que demarca a expansão das tecnologias de informação e comunicação (TICs) e sua apropriação no âmbito educacional.

A educação a distância é, acima de tudo, educação. Desse modo, não pode ser tratada em si mesma, levando em consideração apenas aspectos técnicos da modalidade e desconsiderando aqueles pedagógicos, que são frutos de disputas na sociedade capitalista. É possível situar a EaD – como educação – partindo de uma totalidade histórica, complexa e contraditória, que envolve significados e intencionalidades.

A educação atua como uma mediadora das práticas sociais em determinada estrutura social (SAVIANI, 2013). No modo de produção capitalista, essa estrutura social é composta por duas classes: a trabalhadora, detentora da força de trabalho; e a capitalista, detentora dos meios de produção. Antagônicas, ambas buscam a direção da sociedade, por meio de estratégias que possam consolidar/reproduzir seu domínio, sendo a educação parte desse processo.

Para Machado (2015), o projeto de sociedade da classe dominante caminha na direção de manter a estrutura social vigente – ou seja, a divisão entre dominantes, detentores do capital, e dominados, explorados, ricos e pobres, incluídos e excluídos. Nesse cenário, a educação deve proporcionar as condições para sua hegemonia, preparando, técnica e acriticamente, a classe trabalhadora para aceitar sua soberania. Já o projeto de sociedade da classe trabalhadora pretende transformar a estrutura social vigente, de modo que não exista dominação, e sim igualdade entre as classes sociais, rompendo com o *status quo* (MACHADO, 2015). A educação passa a ser vista como instrumento de transformação social, de formação e de emancipação humana.

Souza Junior (2009, p. 208) afirma que "a educação cumpre a função de permitir aos indivíduos essa apropriação dos conhecimentos, das habilidades, dos valores e comportamentos que lhes permitam inserir-se no processo social". O que não se pode deixar de considerar é que os projetos educativos não são neutros, na medida em que expressam a vontade política do grupo hegemônico. A educação está, portanto, envolvida em questões de reprodução do saber e de manutenção do poder (SOUZA JUNIOR, 2009).

A educação a distância, apesar de suas particularidades metodológicas, decorrentes do uso de tecnologias, por se tratar de educação, também se encontra nessa disputa de projetos de sociedade. De acordo com o projeto que está atendendo, a EaD pode proporcionar uma diversidade de propostas formativas, por exemplo: agir em direção a uma sociedade democrática, privilegiando a qualidade da formação que leve em consideração a igualdade social, a formação humana crítica e o desenvolvimento da ciência e da tecnologia; proporcionar uma formação técnica, instrumental; e proporcionar a interlocução dessas duas perspectivas.

Para analisar o projeto de sociedade que está posto, é necessário analisar o contexto histórico-político, os grupos que estão no poder e as políticas educacionais, com suas intencionalidades formativas, perspectivas e limitações. Busca-se, assim, uma análise da educação na modalidade a distância, considerando-a em sua totalidade histórica.

No primeiro tópico deste capítulo, procede-se a um resgate histórico da educação a distância no Brasil e de sua expansão a partir da década de 1990, em meio à reestruturação capitalista e suas interferências nas políticas públicas. Adentra-se, também, na regulamentação da modalidade em cada período. No segundo tópico, busca-se analisar a implementação e desenvolvimento do programa Universidade Aberta do Brasil. Por fim, trata-se, sequencialmente, da gestão da EaD nas universidades públicas.

2.1 Retrospectiva histórica e regulamentação da EaD no Brasil

A EaD no Brasil revela, desde seu início, uma forte ligação com a formação da classe trabalhadora. Segundo Arruda (2011, p. 40), as primeiras iniciativas surgiram em 1904, mediante a criação das "Escolas Internacionais", que ofereciam à população cursos de formação básica para sua inserção no mercado de trabalho.

Importantes iniciativas de educação a distância ocorreram no final da década de 1930 e início da de 1940, a partir do ensino por correspondência, desenvolvido pelo Instituto Monitor e pelo Instituto Universal Brasileiro (ZAMLUTTI, 2006), mediante a oferta de cursos técnicos orientados para as demandas do mercado de trabalho que surgiam no País.

No início do século XX, as iniciativas de educação a distância envolviam o rádio, a televisão e os correios. Porém essa modalidade era vista com desconfiança, sendo tratada de forma supletiva e ignorada nas preocupações legislativas relativas à regulamentação da educação no Brasil (FRAGALE FILHO, 2003). Foi apenas a partir do final do século XX, em meio às transformações decorrentes da globalização da economia, da revolução tecnológica e de suas interferências no capitalismo, que passou a ser valorizada no País.

Segundo Ianni (2000), a globalização produziu transformações no desenvolvimento de relações, estruturas e apropriação política de caráter mundial. Observou-se, ainda, o desenvolvimento das tecnologias eletrônicas, da informática e da cibernética, com sua capacidade de "agilizar, intensificar e generalizar as articulações, as integrações, as tensões e as mudanças socioculturais e político-econômicas nos quatro cantos do mundo*"* (IANNI, 2000, p. 144).

No âmbito econômico, esse período foi marcado pela crise econômica da década de 1970, que trouxe como consequência a passagem do regime do fordismo para o de acumulação flexível e a denominada "reestruturação produtiva".

Castells (2005, p. 39) cita como características do capitalismo nesse contexto

> [...] maior flexibilidade de gerenciamento; descentralização das empresas e sua organização em redes tanto internamente quanto em suas relações com outras empresas; considerável fortalecimento do papel do capital *vis-à-vis* o trabalho, com o declínio concomitante da influência dos movimentos dos trabalhadores; individualização e diversificação cada vez maior das relações de trabalho; incorporação maciça das mulheres na força de trabalho remunerada, geralmente em condições discriminatórias; intervenção estatal para desregular os mercados de forma seletiva e desfazer o estado do bem-estar social com diferentes intensidades e orientações, dependendo da natureza das forças e instituições políticas de cada sociedade; aumento da concorrência econômica global em um contexto de progressiva diferenciação dos cenários geográficos e culturais para a acumulação e a gestão de capital.

As transformações do capitalismo fortaleceram seu domínio sobre a classe trabalhadora, trazendo como consequência o enfraquecimento dos movimentos dos trabalhadores perante características como flexibilidade e descentralização, bem como a diversificação cada vez maior das relações de trabalho e as novas exigências de qualificação. O modelo de trabalhador adequado a essa nova "Era do capitalismo" deveria ser autônomo, polivalente e preparado para lidar com os desafios impostos pelas novas tecnologias.

A educação a distância passou a ser vista como uma modalidade adequada para responder aos desafios de ordem político-social, econômica, política e tecnológica postos à sociedade (PRETI, 2011).

Preti (2011, p. 30-31) cita os fatores estruturais e conjunturais favoráveis à implementação da EaD:

> **Político-social:** diante do crescente desemprego frente à introdução de máquinas "inteligentes" e ao processo de contenção de despesas, por parte do governo, em quase todos os setores da vida social, buscando estabelecer um Estado mínimo, e frente à desqualificação dos trabalhadores, impunha-se dar uma nova formação ao trabalhador

> e criar um consenso de aceitação das duras e amargas medidas econômicas e sociais. Como fazer isso, atingindo rapidamente o maior número de trabalhadores?
> **Econômico:** como dar essa formação sem onerar os cofres públicos ou das empresas, diante da redução de investimentos na educação e sem tirar o trabalhador do seu local de trabalho?
> **Pedagógico:** a escola que está aí não é atraente, não é criativa. Sua estrutura muito fechada e burocratizada é um obstáculo para o trabalhador. Necessita-se de uma modalidade mais leve, mais flexível que ofereça alternativas que correspondam à realidade do trabalhador.
> **Tecnológico:** os atuais meios tecnológicos favorecem pensar em situações de aprendizagem novas, onde a figura presencial do professor, na maioria das vezes, é dispensável ou ele pode interagir não com uma sala de 20 a 30 alunos, mas sim com centenas e mantendo o nível de qualidade dos cursos oferecidos.

A EaD passou a assumir um novo significado nesse contexto político-econômico, adequando-se às necessidades da conjuntura: rapidez na formação do trabalhador; economia de escala, com redução de custos; possibilidade de interiorização do ensino; flexibilidade de tempo e espaço para a execução das atividades pedagógicas; mudança paradigmática na educação, tornando-a mais atraente e adequada ao trabalhador; e multiplicação do trabalho do professor, com suporte nas tecnologias.

Percebendo as vantagens e o custo-benefício dessa modalidade, os organismos internacionais sugeriram aos países subdesenvolvidos e àqueles em desenvolvimento que adotassem a educação a distância para atender às demandas crescentes de ensino superior na década de 1990. Dentre os documentos com essa perspectiva citam-se *La enseñanza superior: las lecciones derivadas de la experiencia* (BANCO MUNDIAL, 1995) e *Política de mudança e desenvolvimento no Ensino Superior* (UNESCO, 1999).

A perspectiva abordada nesses documentos reforça que o investimento no ensino superior é essencial para o desenvolvimento econômico dos países, valendo-se da diferenciação e diversificação do ensino superior como elementos que favorecem sua expansão. A EaD é vista como uma das formas de diferenciação do ensino superior. Na ótica do Banco Mundial, "desponta como um enorme potencial para as nações em desenvolvimento, pois constitui um poderoso canal para integrar à educação grupos até então excluídos do ensino" (SEGENREICH; CASTRO, 2012).

No Brasil, o governo de Fernando Henrique Cardoso, embasado em recomendações dos organismos multilaterais, promoveu uma série de reformas educacionais que atrelavam o desenvolvimento econômico à expansão educacional. Nesse sentido, criou a Secretaria de Educação a Distância (SEED), vinculada ao Ministério da Educação (MEC), e iniciou uma série de ações voltadas para a implementação da modalidade, como será visto a seguir.

A educação a distância só ganhou espaço Brasil a partir do processo de reestruturação produtiva e de suas interferências nas relações entre o Estado, a economia mundial e a educação. Para situar historicamente o processo de implementação e regulamentação da EaD no Brasil, adotam-se neste trabalho as seguintes demarcações temporais: anterior a 1996; de 1996 a 2005; de 2005 a 2015; de 2015 a 2019; e a partir de 2020.

2.1.1 *A EaD pré-1996*

Este período, que antecede a inserção da EaD na legislação brasileira, foi marcado pelo crescimento das discussões e pelas tentativas de atribuir à modalidade a devida importância no cenário educacional brasileiro (MILL, 2016). No entanto, é importante ressaltar que neste período ainda não havia tantas tecnologias digitais, razão pela qual a EaD ficava praticamente restrita aos meios de comunicação (rádio, TV e impressos).

Mill (2016) ressalta que a nova Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional levou muitos anos para ser aprovada, com inúmeros projetos e revisões. Em sua pauta também estava a EaD. Aqueles que defendiam a modalidade enfrentavam muitas resistências, tendo de lutar muito para mudar a mentalidade de seus opositores. Por isso, o autor considera esse período/cenário como típico da "gestação da fundação oficial ou legal" da modalidade no Brasil (MILL, 2016, p. 436).

Neste período, destacam-se os seguintes programas e ações no âmbito da EaD:

- A partir de 1991, o programa "Um Salto para o futuro" foi desenvolvido em conjunto pela Fundação Roquete Pinto, Secretaria Nacional Educação Básica e as Secretarias de Educação, com o objetivo de atualizar os docentes das quatro séries iniciais do ensino fundamental e os alunos dos cursos de formação de professores via satélite, em canal aberto e desenvolvido em âmbito nacional.
- A partir 1995, foi desenvolvido o "Telecurso 2000", fruto de reorganização do antigo "Telecurso do 2º Grau", de forma a atender às novas exigências do universo do trabalho. Era mantido pela Fundação Roberto Marinho e pelo sistema FIESP.
- A partir de março de 1996, foi criado o programa "TV Escola", destinado a promover a formação, aperfeiçoamento e valorização de professores da rede pública e o acesso dos alunos a conteúdos educativos, por meio de canal televisivo.

O governo FHC instituiu a SEED/MEC, por intermédio do Decreto 1.917, de 27 de maio de 1996, que aprova sua estrutura regimental e composição de cargos, passando a ter como competências, conforme o art. 27:

> I - planejar, orientar, coordenar e supervisionar o processo de formulação e implementação da política de educação à distância;
> II - articular-se com os demais órgãos do Ministério, as Secretarias de Educação dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal, as redes de telecomunicações públicas e privadas, e com as associações de classe para o aperfeiçoamento do processo de educação à distância;
> III - planejar, coordenar e supervisionar a execução de programas de capacitação, orientação e apoio a professores na área de educação à distância;
> IV - apoiar a adoção de tecnologias educacionais e pedagógicas que auxiliem a aprendizagem no sistema de educação à distância;
> V - promover estudos para identificação das necessidades educacionais, visando o desenvolvimento da produção e disseminação de programas de educação à distância;
> VI - planejar, implementar e avaliar programas de educação à distância nos Estados, Municípios e no Distrito Federal, em articulação com as Secretarias de Educação das Unidades da Federação e com a rede de telecomunicações;
> VII - promover cooperação técnica e financeira entre União, Estados, Distrito Federal e Municípios e organismos nacionais, estrangeiros e intencionais para o desenvolvimento de programas de educação à distância;
> VIII - otimizar a infraestrutura tecnológica dos meios de comunicação, visando à melhoria do ensino (BRASIL, 1996, n.p.).

A SEED/MEC tornou-se a responsável direta pelas políticas de EaD, envolvendo planejamento, implementação e avaliação de programas, além de fornecer apoio e orientações aos demais órgãos e entes federativos.

2.1.2 *A EaD no período de 1996 a 2005*

Este período caracteriza-se pela organização e ordenamento da modalidade na legislação brasileira. A EaD passou a ser considerada "como estratégica para a melhoria da qualidade (e quantidade) da formação do cidadão brasileiro" (MILL, 2016, p. 436). Para esse autor, a década é marcada pelas estratégias e experiências embrionárias, assim como pela busca por caminhos e aprendizagens sobre esta modalidade de ensino, ações traduzidas pela grande expansão da oferta de vagas em instituições públicas e privadas.

O grande marco regulatório para a EaD foi sua inserção na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, ou Lei 9.394/96, como prescreve seu art. 80: "O Poder Público incentivará o desenvolvimento e a veiculação de programas de ensino a distância, em todos os níveis e modalidades de ensino, e de educação continuada" (BRASIL, 1996, n.p.).

A EaD passou a ser assumida e incentivada pelo Poder Público, o que se constituiu em grande avanço formal para modalidade. O mesmo artigo menciona que o credenciamento de instituições para a oferta de cursos a distância ficaria a cargo da União, instância à qual foi atribuída a responsabilidade de estabelecer os requisitos para a realização de exames e registro de diplomas sobre os cursos a distância. As normas relacionadas aos processos de produção, controle e avaliação de programas, bem como à autorização para sua implementação ficaram a cargo dos respectivos sistemas de ensino, com a possibilidade de cooperação e integração entre estes (BRASIL, 1996).

O caráter generalista da LDB não permitiu que fossem estabelecidos conceitos e detalhamentos sobre essa modalidade no texto oficial, cuja regulamentação viria posteriormente, por meio de decretos e portarias.

O primeiro decreto a ser mencionado foi o 2.494, de 1998, que, em seu art. 1º, apresentou a definição legal para a EaD no País:

> Art. 1º. Educação a distância é uma forma de ensino que possibilita a autoaprendizagem, com a mediação de recursos didáticos sistematicamente organizados, apresentados em diferentes suportes de informação, utilizados isoladamente ou combinados, e veiculados pelos diversos meios de comunicação (BRASIL, 1998, n.p.).

Essa definição valoriza a autoaprendizagem e a mediação, características importantes da EaD. No entanto, é curioso observar que não é mencionado o fato de essa modalidade envolver a separação entre aluno e professor, que se relacionam em tempos e espaços distintos, característica fortemente enfatizada em outras definições da literatura.

Na segunda metade da década de 1990, em meio às Reformas Educacionais pensadas estrategicamente pelo Estado, os professores e dirigentes passaram a ser o foco de preocupação, já que são "os agentes centrais de realização concreta da reforma e da mudança do paradigma educacional pretendido pelos gestores do MEC, por meio de suas práticas escolares no cotidiano da instituição escolar" (SILVA JUNIOR, 2003, p. 81). As políticas de formação de professores refletiam a tendência de seguir as orientações dos organismos internacionais, que fomentam a expansão da utilização da EaD como modalidade educativa.

O Estado assumiu o "papel de fomentador da implementação dessa modalidade de educação, por percebê-la como estratégia para a concretização da reforma educacional brasileira, contribuindo com a otimização de custos, mediante redução de recursos humanos" (PESCE, 2007, p. 188). Segundo esse autor, o foco passou a ser na formação de professores,

seguindo uma perspectiva massiva de ênfase na noção de competência, priorizando as práticas educativas em detrimento dos aspectos acadêmico-científico.

No período pós-LDB, três programas de EaD desenvolvidos pela SEED/MEC merecem destaque: o Programa Nacional de Informática na Educação (PROINFO), o Programa TV Escola e o Programa de Formação para Professores em Exercício.

O Proinfo, criado pelo MEC em 1997, tinha por objetivo introduzir as "Novas Tecnologias de Informação e Comunicação na escola pública, como ferramenta de apoio ao processo de ensino-aprendizagem" (BRASIL, 2002, p.61). Com um viés estritamente técnico, considerava as TICs contributivas para a construção de um novo paradigma educacional moldado por seus métodos e funcionalidades.

Segundo Silva Junior (2003), os agentes envolvidos na construção desse novo paradigma eram os professores multiplicadores, especialistas formados em cursos de pós-graduação *lato sensu,* que seriam os responsáveis por capacitar os professores cursistas nas próprias escolas. Na perspectiva do autor, a SEED/MEC buscou estruturar o campo de formação de professores por meio da centralização das funções de formulação e avaliação, enquanto a execução dessas políticas ficaria à cargo da sociedade civil.

Como as tecnologias não são neutras, é possível perceber que por trás da intenção do Proinfo de trazer as tecnologias como inovação no ensino há uma racionalidade capitalista de redução de custos.

Silva Junior (2003, p. 83) explica sobre esse programa:

> Constitui-se, em potência, um campo formativo de professores orientado pela racionalidade do mercado a produzir uma esfera política, na qual o campo profissional torna-se o centro. O que é um indicativo de que a valorização dos professores se daria por meio de sua capacitação instrumental e não pelo papel essencial que ele exerce na construção das relações sociais e na formação humana.

Nessa perspectiva, a formação de professores revelou-se restritamente técnica, não sendo explorada pedagogicamente para uma formação humana capaz de desenvolver seu potencial como sujeitos críticos fundamentais para a emancipação humana.

O Programa TV Escola (canal de TV), criado antes da LDB, configurou-se, a partir de 1997, como núcleo forte do PROINFO, tornando-se uma das ações prioritárias da SEED/MEC (SILVA JUNIOR, 2003). Seu principal objetivo centrava-se na "capacitação, atualização e aperfeiçoamento de professores do Ensino Fundamental e Médio da rede pública" (SILVA JUNIOR,2003, p.83). Integrado a ele, o Programa Salto para o Futuro, criado em 1991, visava à formação continuada de professores em exercício.

Silva Junior (2003) destaca a vinculação do Programa Canal TV Escola com os compromissos estratégicos do Estado associados às Reformas educacionais orientadas pelos organismos multinacionais. Para o autor, a EaD "põe-se como porta de entrada do capital industrial" na esfera educacional, propiciando uma "formação orientada pelos valores mercantis" (SILVA JUNIOR, 2003, p. 84).

O Proformação foi terceiro programa priorizado pela SEED/MEC neste período. Instituído a partir de 1999, no formato de curso de nível médio, com habilitação em Magistério na modalidade de ensino a distância, constituiu-se em uma parceria entre o MEC, estados e municípios, em articulação com o Proinfo e o Programa TV Escola. Era dirigido às demandas de habilitação dos professores que atuavam nos anos iniciais e nas classes de alfabetização das regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste. Assim como os dois programas anteriores, utilizava a EaD para a formação profissional dos professores com fulcro na racionalidade mercantil (razão custo/benefício), "sem preocupação com a formação voltada para a elevação da condição humana" (SILVA JUNIOR, 2003, p. 86).

A racionalidade instrumental, cognitivista e pragmática se mostrou também nos documentos oficiais de formação de professores do período, como, as Diretrizes Curriculares nacionais para formação de professores para Educação Básica/2001 e as Diretrizes Curriculares Nacionais para o Curso de Pedagogia/2005 (PESCE, 2007). Nessa última, o autor supracitado observa a ênfase em questões metodológicas em detrimento de disciplinas de fundamentos históricos, filosóficos e antropológicos da educação.

Em 2001, o MEC publicou a Portaria 2.253, que regulamentou no ensino superior a oferta de até 20% das disciplinas na modalidade a distância. A introdução de disciplinas não presenciais era opcional, mas exigia a realização de avaliações finais presenciais, bem como a utilização de "métodos e práticas de ensino-aprendizagem que incorporem o uso integrado de tecnologias de informação e comunicação para a realização dos objetivos pedagógicos" (BRASIL, 2001b, n.p.).

Em 2004, a Portaria 4.059, criada em substituição à anterior, trazia como principais mudanças: a substituição da expressão *não presencial* por *semipresencial* e a exigência de reconhecimento de todos os cursos que fossem introduzir 20% de EaD na organização pedagógica e curricular (BRASIL, 2004).

No Plano Nacional de Educação de 2001-2010, a EaD surgiu como importante estratégia de expansão e democratização educacional, aparecendo em 22 objetivos e metas relacionados à "regulamentação e qualidade da EaD, infraestrutura e novas tecnologias, e, principalmente, democratização do acesso (9 metas), com ênfase à educação superior (3 metas), formação de

recursos humanos (8) e formação de professores (4 metas)" (NOGUEIRA, 2011, p. 5). Além disso, a modalidade trazia um capítulo exclusivo, denominado "Educação a Distância e Tecnologias Educacionais", em que a modalidade é considerada "um meio auxiliar de indiscutível eficácia" para lidar com os desafios educacionais brasileiros (BRASIL, 2001c, n.p.).

A ênfase atribuída no PNE à utilização da EaD na formação de recursos humanos está de acordo com as orientações dos organismos internacionais, que recomendam a formação permanente e ao longo da vida (NOGUEIRA, 2011). Essa é uma demanda do atual estágio do capitalismo, que exige profissionais atualizados com as frequentes inovações produzidas do mundo globalizado.

Em 2002, o MEC constituiu a "Comissão Assessora de Especialistas em Educação a Distância", cujo objetivo era apoiar a "elaboração de proposta de alteração das normas que regulamentam a oferta de educação a distância no nível superior e dos procedimentos de supervisão e avaliação do ensino superior a distância" (BRASIL, 2002). Essa Comissão elaborou um relatório que contextualizava a necessidade incorporação da EaD no ensino superior brasileiro, apresentava referências para a elaboração de um projeto de ensino superior a distância e trazia uma nova proposta de regulamentação para educação a distância.

Segundo Maia e Mattar (2007), esse documento demonstrava a preocupação com a institucionalização da modalidade nas Ifes, enfatizando a importância de a EaD estar de acordo com o projeto pedagógico e o Plano de Desenvolvimento Institucional (PDI) das instituições. Além disso, abordava a necessidade de incluir a modalidade nos compromissos institucionais e de envolvimento dos quadros administrativo e acadêmico (MAIA; MATTAR, 2007).

Outras iniciativas da EaD realizadas no período de 1996 a 2005 merecem destaque: consórcio Centro de Educação a Distância do Estado do Rio de Janeiro (CEDERJ), em 1999, cujo objetivo era interiorizar o ensino superior no Rio de Janeiro; projeto Veredas, que vigorou em Minas Gerais entre 2001 e 2005, o qual proporcionou a formação em nível superior de quase 14 mil professores da rede pública mineira; desenvolvimento do primeiro curso a distância de formação de professores nos iniciais do ensino fundamental, em Mato Grosso; e experiências realizadas na UnB e na Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC), entre outras instituições públicas e privadas (MILL, 2016).

Segundo Mill (2016), nesse período a EaD caracterizava-se pelas ofertas em rede – ou seja, mediante parcerias estabelecidas por instituições e órgãos diversos. Para o autor, isso pode ter fomentado ou influenciado a criação da UAB nos moldes em que é conhecida, com parcerias entre instituições e entes federativos.

Ainda de acordo com Mill (2006), o final de 2005 foi marcado pela criação da UAB e pela aprovação do Decreto 5.622/05, que atualizou a regulamentação do art. 80 da LDB 9.394/96 (MILL, 2016, p. 438). Esses dois acontecimentos "fomentaram o surgimento de novos cenários para a EaD em todo o país, tais como uma diversificação dos tipos e dos níveis de formação", dando início a um novo cenário para a modalidade (MILL, 2016, p. 438).

2.1.3 *A EaD no período de 2005 a 2015*

Neste período, a educação a distância passou a ocupar um espaço ainda maior no âmbito das políticas, programas e ações de expansão educacional brasileira. Segundo Segenreich e Castro (2012), a partir de 2005 verificam-se duas novas linhas de atuação dos órgãos governamentais: ao mesmo tempo em que o governo assumia papel indutor na expansão da modalidade, também atuava como regulador, controlando essa expansão mediante uma série de decretos e portarias. O papel indutor fica evidenciado na criação de seu sistema de educação a distância, por meio do Programa Universidade Aberta do Brasil, em 2005 e instituído em 2006 pelo Decreto 5.800, com a finalidade expandir e interiorizar a oferta de cursos e programas de educação superior no País na modalidade a distância (BRASIL, 2006a).[19]

Arruda (2016, p. 106) afirma que a EaD emergiu neste contexto como a solução para os problemas educacionais brasileiros, tornando-se "'democratizadora do acesso à educação', 'solução para as dimensões continentais brasileiras', 'recurso para levar a formação de qualidade aos professores', dentre outros argumentos favoráveis".

Para Mill (2016, p. 434), o período de 2005 a 2015 pode ser considerado "os tempos dourados" da modalidade de EaD, devido às seguintes características:

> maior credibilidade na qualidade da formação, investimento público (especialmente financeiro), envolvimento de instituições públicas tradicionais (especialmente as federais, que mais resistiam à EaD), exploração das possibilidades pedagógicas da EaD como estratégia para atingir as metas do novo Plano Nacional de Educação (BRASIL, 2014), entre outros tantos indicativos positivos.

O crescimento da modalidade ocorreu sobretudo no ensino superior, com a expansão rápida das matrículas dos setores público e privado, apesar de algumas oscilações (QUIRINO, CORRADI, MACHADO, 2013). No âmbito das Ifes, o Sistema UAB assumiu o protagonismo,

---

[19] Devido à importância deste programa para os propósitos deste estudo, o próximo tópico será dedicado especificamente a ele.

induzindo o desenvolvimento da modalidade nessas instituições, o que será visto posteriormente.

No período, ocorreu o amadurecimento de diversas regulamentações no âmbito da educação a distância, a começar pelo Decreto 5.622, de 2005, que substituiu o até então vigente Decreto 2.494, de 1998, passando a regulamentar o art. 80 da LDB. Uma nova definição da EaD surgiu com este decreto:

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

Essa definição pode ser considerada mais completa do que a do decreto anterior, já que a EaD deixou de ser considerada uma "forma" de educação e passa a ser considerada uma "modalidade educacional". Além disso, uma característica importante dessa modalidade é mencionada: o fato de estudantes e professores desenvolverem atividades educativas em lugares ou tempos diversos (BRASIL, 2005b).

O art. 1º desse decreto estabelecia que a educação a distância fosse organizada com base na "metodologia, gestão e avaliação peculiares", impondo a obrigatoriedade de alguns momentos presenciais para: "I – avaliação de estudantes; II – estágios obrigatórios, quando previstos nas legislações pertinentes; III – trabalhos de conclusão de curso, quando previstos nas legislações pertinentes; e IV. Atividades relacionadas a laboratórios de ensino, quando for o caso" (BRASIL, 2005b, n.p.).

O art. 2º estabelecia que a modalidade a distância deveria ser admitida em todos os níveis e modalidades educacionais da educação brasileira. Em seu art.3º, prescrevia que "a criação, organização, oferta e desenvolvimento de cursos e programas a distância deverão observar ao estabelecido na legislação e em regulamentações em vigor", demonstrando que as diferenças entre as ofertas, no âmbito formal, tendiam a ser cada vez mais insignificantes. Mencionava, ainda, que os cursos a distância deveriam ter a mesma duração dos cursos presenciais e que era permitida a ocorrência de transferência, assim como o aproveitamento de estudos entre cursos e programas das duas modalidades.

Ainda no Capítulo 1 – "Das Disposições Gerais" (art. 4º), era garantida a validade nacional de diplomas e certificados de programas de educação a distância de instituições credenciadas e registrados na forma da lei (BRASIL, 2005b). Essa disposição é importante para garantir o exercício formal dos egressos da modalidade, sem discriminação.

Também no âmbito das regulamentações, em 2006 foi publicado o Decreto 5.773, que dispunha sobre "sobre o exercício das funções de regulação, supervisão e avaliação de instituições de educação superior e cursos superiores de graduação e sequenciais no sistema federal de ensino" (BRASIL, 2006b, n.p.). Adicionalmente, definia as competências das Secretarias de Educação Superior e da Educação Profissional e Tecnológica quanto à regulação, supervisão e avaliação das instituições e cursos superiores.

Em 2007, foi apresentado o Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE), que tinha por objetivo executar o PNE, por meio de mais de quarenta ações incidentes sobre a educação, em seus diversos níveis e modalidades. A EaD apareceu nos seguintes Programas do PNE: ProInfo, Escola Técnica Aberta do Brasil (e-Tec), Sistema Nacional de Formação de Professores, UAB, Pró-Funcionário e Pró-Letramento.

No final de 2007, por intermédio do Decreto 6.320, a SEED foi reestruturada, "passando a trabalhar em três pontos de atuação principais: regulação e supervisão em educação a distância; infraestrutura em tecnologia educacional; e produção de conteúdos e formação em educação a distância" (BRASIL, 2008b, p. 7). No entanto, sua extinção foi anunciada no início de 2011, o que provocou a reação de associações e estudiosos da área, principalmente pela surpresa e pela ausência de debates.

Segundo Mattar (2011), os trabalhadores da EaD não acreditavam que havia naquele momento maturidade suficiente para misturar a educação presencial e a distância, devido à falta de cultura de educação a distância em muitos órgãos e secretarias. O autor manifestou o temor de que "a decisão do MEC tenha sido tomada em função de lobby em favor do capital, e não da educação" (MATTAR, 2011, n.p.). Com a extinção da SEED/MEC, os projetos da Secretaria de Educação a Distância migraram para outras Secretarias e unidades do MEC.[20]

Em 2014, por intermédio da Lei 13.005, foi aprovado o Plano Nacional de Educação 2014-2024. A EaD e as tecnologias educacionais apareciam nas estratégias de expansão do ensino superior, especificamente naquelas que se referiam às metas 12 e 14.

A Meta 12 previa "elevar a taxa bruta de matrícula na educação superior para 50% (cinquenta por cento) e a taxa líquida para 33% (trinta e três por cento) da população de 18 (dezoito) a 24 (vinte e quatro) anos, assegurada a qualidade da oferta e expansão para, pelo menos, 40% (quarenta por cento) das novas matrículas, no segmento público" (BRASIL, 2014, n.p.). A estratégia 12.2 se propunha a

[20] Conforme a Portaria MEC 1.277, de 20/09/2011.

> [...] ampliar a oferta de vagas, por meio da expansão e interiorização da rede federal de educação superior, da Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica e do sistema Universidade Aberta do Brasil, considerando a densidade populacional, a oferta de vagas públicas em relação à população na idade de referência e observadas as características regionais das micro e mesorregiões definidas pela Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE, uniformizando a expansão no território nacional [...] (BRASIL, 2014, n.p.).

A estratégia 12.20 permitia ao FIES e ao PROUNI terem seus benefícios destinados também aos alunos matriculados em cursos superiores a distância. O painel de monitoramento do INEP, em sua última atualização[21], mostrava que a taxa bruta de matrícula na graduação em 2019 estava em 37,4%, contra 25,5% da taxa líquida de escolarização na educação superior. Ou seja, ainda bem distante do almejado, a cinco anos do prazo.

A Meta 14 propunha "elevar gradualmente o número de matrículas na pós-graduação de modo a atingir a titulação anual de 60.000 (sessenta mil) mestres e 25.000 (vinte e cinco mil) doutores". Para atingir esse aumento significativo, a estratégia 14.4 propunha a utilização "inclusive de metodologias, recursos e tecnologias de educação a distância" (BRASIL, 2014, n.p.). O painel de monitoramento do INEP mostra que em 2018 essa meta já havia sido alcançada para titulação de mestres, com 64.432 formados. Já com relação aos doutores, em 2018 (última atualização), esse número apontava 22.901.

Segundo Lima (2012, p. 627), as metas e estratégias do PNE indicavam "o aprofundamento do privatismo e da certificação em larga escala como eixos condutores da política de educação brasileira, especialmente a Educação Superior, pelos próximos dez anos".

No final de 2015, uma crise financeira de grandes proporções provocou o corte de verbas nas Ifes, afetando a continuidade dos cursos a distância. A maioria das instituições públicas se viu de "mãos atadas" diante da fragilidade institucional da EaD, dependente de recursos externos, e da falta de condições para driblar a conjuntura, para que os alunos pudessem, ao menos, concluir os cursos a distância. Desse modo, cresceu a preocupação com a institucionalização da modalidade em cada Ifes.

2.1.4 *A EaD de 2015 a 2019*

A partir de 2015, a EaD passou a enfrentar um cenário bem menos favorável à modalidade, em razão da redução de recursos e financiamentos para a educação. De outro lado,

---

[21]Disponível em: <https://www.gov.br/inep/pt-br/areas-de-atuacao/gestao-do-conhecimento-e-estudos-educacionais/monitoramento-do-pne>. Acesso em: 15 abr. 2021.

a queda do orçamento da UAB evidenciou a necessidade de fortalecer a modalidade no âmbito institucional.

Em 2016, foram publicados, no âmbito do CNE, o Parecer CNE/CES 564/2016 e a Resolução 1, que tratam das Diretrizes e Normas Nacionais para a Oferta de Programas e Cursos de Educação Superior na modalidade a distância.

Segundo a Resolução, a EaD

> [...] deve compor a política institucional das IES, constando do Plano de Desenvolvimento Institucional (PDI), do Projeto Pedagógico Institucional (PPI) e dos Projetos Pedagógicos dos Cursos (PPC), ofertados nessa modalidade, respeitando, para esse fim, o atendimento às políticas educacionais vigentes, às Diretrizes Curriculares Nacionais, ao Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (Sinaes) e aos padrões e referenciais de qualidade, estabelecidos pelo Ministério da Educação (MEC), em articulação com os comitês de especialistas e com o Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP) (BRASIL, 2016, n.p.).

Mediante essas exigências, o Estado passou a induzir a institucionalização[22] da modalidade nas IES, além de tentar garantir a qualidade de sua oferta, com base nas normas, diretrizes, referenciais e instrumentos de avaliação vigentes.

Em maio de 2017, entrou em exercício uma nova legislação para regulamentar a educação a distância no Brasil: o Decreto 9.057/2017, em substituição ao Decreto 5.622, de 2005, que definia a EaD como

> [...] modalidade educacional na qual a mediação didático-pedagógica nos processos de ensino e aprendizagem ocorra com a utilização de meios e tecnologias de informação e comunicação, com pessoal qualificado, com políticas de acesso, com acompanhamento e avaliação compatíveis, entre outros, e desenvolva atividades educativas por estudantes e profissionais da educação que estejam em lugares e tempos diversos (BRASIL, 2017, n.p.).

Segundo Arruda (2016, p. 107), há "um tripé conceitual da EaD no decreto, que a vincula à distância espacial, possibilidade de aprendizagem em tempos diversos e a mediação do processo de ensino e aprendizagem (realizada por alunos e professores) por algum tipo de tecnologia".

É importante analisar individualmente cada conceito envolvido. O primeiro elemento conceitual é a distância espacial, que pode ser compreendida de forma mais simples como o desenvolvimento das atividades em locais distintos, ou seja, com os indivíduos separados

---

[22] A discussão sobre a institucionalização se dará no próximo capítulo.

fisicamente (não importando se perto ou longe). O segundo elemento conceitual é o tempo, que abre margem para muitas interpretações, sendo duas mais importantes: o tempo cronológico e o tempo histórico.

Arruda (2018) afirma que o tempo cronológico é o que mais se adequa ao sistema capitalista, considerando a lógica de produtividade mercantil. Na educação, a dimensão temporal faz parte da rotina escolar, "nos tempos do calendário, na divisão cronológica das atividades e disciplinas, e, no caso da EaD, na definição de prazos máximos (e mínimos) para envio e realização de atividades, interatividades e conclusão de cursos" (ARRUDA, 2018, p. 108). Já o tempo histórico é plural, poliestruturado e sentido de formas variadas, já que as "as relações econômicas de diferentes grupos sociais, a forma como garantem a sua sobrevivência, a maneira como organizam o seu trabalho e até mesmo as tecnologias que utilizam em seu cotidiano garantem diferentes maneiras de lidar com o tempo" (ARRUDA, 2018, p. 108).

O terceiro elemento conceitual é a utilização de meios e tecnologias de informação e comunicação. A ênfase do conceito está no caráter de mediação possibilitado pelos meios e tecnologias. Segundo Arruda (2016, p. 108), referenciando Paiva (1999, p. 7), "a tecnologia é a capacidade de construir o mundo, possibilitando competências para a apropriação de recursos, sejam eles humanos, produzidos ou naturais". Na atualidade, a tecnologia ganha importância devido ao domínio da ciência e da hegemonia capitalista, que enfatizam a produção de bens e serviços como propulsores do desenvolvimento técnico (ARRUDA, 2016). O desenvolvimento técnico é algo desejado na acumulação capitalista, e por isso o uso e apropriação de tecnologias não é algo neutro, mas repleto de intencionalidades.

Esse tripé conceitual também foi observado no decreto de 2015, porém agora com o acréscimo de que a modalidade envolve a presença de profissionais qualificados, além de acompanhamento e avaliação compatíveis, entre outros.

Para Arruda (2016), isso configura excesso de zelo e preocupação em justificar a garantia de qualidade da EaD, o que também indica as assimetrias com relação à educação presencial.

O novo decreto trouxe mudanças significativas na regulamentação da modalidade, observando-se o afrouxamento e a flexibilização em algumas normas.

De acordo com o portal do MEC[23], a intenção era ampliar a oferta de cursos superiores de graduação e pós-graduação a distância: "A estratégia do MEC é ampliar a oferta de ensino

---

[23] Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/ultimas-noticias/212-educacao-superior-1690610854/49321-mec-atualiza-legislacao-que-regulamenta-educacao-a-distancia-no-pais>. Acesso em: 15 abr. 2021.

superior no país para atingir a Meta 12 do Plano Nacional de Educação (PNE), que exige elevar a taxa bruta de matrícula na educação superior para 50% e a taxa líquida em 33% da população de 18 e 24 anos."

A partir do art. 11 (§ 2º) desse decreto, deixou de ser necessário o credenciamento prévio das instituições na modalidade presencial, o que permitiu a oferta exclusiva de cursos a distância de graduação e pós-graduação *lato sensu* (BRASIL, 2017).

As instituições de ensino federais públicas que ainda não haviam sido credenciadas para a oferta de cursos de graduação EaD tornaram-se, automaticamente, credenciadas pelo prazo de cinco anos, contado do início da oferta do primeiro curso de graduação a distância e condicionado à previsão no PDI, tal como determina o art. 12 do decreto (BRASIL, 2017).

A autonomia constitucional das instituições integrantes do sistema federal com essa prerrogativa tornou-se reconhecida, permitindo a criação de cursos por meio de atos próprios de autorização.

O decreto de 2005 mencionava diversas peculiaridades da organização da EaD (art. 1º, §1º), envolvendo: metodologia, gestão e avaliação, com obrigatoriedade de momentos presenciais para avaliações, estágios obrigatórios, defesas de trabalhos de conclusão de cursos e atividades relacionadas a laboratórios de ensino (BRASIL, 2005b). Já no decreto de 2017 essas peculiaridades não foram mencionadas, nem mesmo a obrigatoriedade de atividades presenciais consideradas previstas em projetos pedagógicos ou de desenvolvimento das instituições/cursos:

> Art. 4º. As atividades presenciais, como tutorias, avaliações, estágios, práticas profissionais e de laboratório e defesa de trabalhos**, previstas nos projetos pedagógicos ou de desenvolvimento da instituição de ensino e do curso,** serão realizadas na sede da instituição de ensino, **nos polos de educação a distância ou em ambiente profissional**, conforme as Diretrizes Curriculares Nacionais (BRASIL, 2017, n.p., grifo nosso).

Essas atividades presenciais podem ocorrer na sede da instituição de ensino, nos polos de educação a distância ou em ambiente profissional, enquanto no decreto de 2005 esses espaços não eram definidos. Neste novo decreto, o polo é definido no art. 5º como "a unidade descentralizada da instituição de educação superior, no País ou no exterior, para o desenvolvimento de atividades presenciais relativas aos cursos ofertados na modalidade a distância" (BRASIL, 2017, n.p.). A possibilidade de abertura de polos no exterior sinalizava a internacionalização da EaD, proporcionando aos residentes de outros países a oportunidade de cursarem o ensino superior.

Neste novo decreto, a criação de polos de EaD passou a ser competência das instituições credenciadas (art. 16), que deverão informá-los ao MEC (BRASIL, 2017). Anteriormente, era necessário que os polos passassem por um processo de credenciamento antes de iniciar as atividades, o que demandava muito tempo, devido às diversas exigências, à avaliação de uma comissão e à necessidade publicação da portaria de funcionamento no *Diário Oficial da União* (CASTRO; MATTAR; OLIVEIRA, 2017).

Ainda em 2017, cita-se a Portaria Normativa 11, de 20 de junho, que fixava as normas para o credenciamento de instituições e a oferta de cursos superiores a distância, em conformidade com o Decreto 9.057, de 25 de maio de 2017. Por meio dessa portaria, passou a existir um limite anual de polos a serem abertos pelas instituições credenciadas na EaD, considerando o ano civil e o resultado do Conceito Institucional mais recente.[24] Quanto maior o conceito institucional, mais polos a instituição terá direito de criar no ano. Isso demonstra o interesse do Estado em ampliar o número de polos, e com isso, a abrangência geográfica da EaD no Brasil, em direção à anunciada "expansão e interiorização do ensino superior" nos discursos oficiais.

Essas mudanças nas regulamentações e normas da EaD no Brasil repercutiram e causaram reações em alguns setores, como afirmam Castro, Mattar e Oliveira (2017). Os autores destacam o Projeto de Decreto Legislativo e Sustação de Atos Normativos do Poder Executivo (PDC 733/2017), de autoria do deputado federal Orlando Silva (PCdoB), elaborado com o objetivo de sustar a Portaria 11, de 2017, com base nos seguintes argumentos/críticas: "às "distorções" associadas a esse crescimento [da EaD], com menção explícita (e longa) aos cursos na área da Saúde"; ao afrouxamento e flexibilização de regras para credenciamento de instituições, inclusive possibilitando a EaD como modalidade única e exclusiva; e ao fato de os polos não passarem mais por aprovação prévia do MEC (CASTRO; MATTAR; OLIVEIRA, 2017, p. 164-166).

No entanto, apesar de o PDC 733/2017 conter tantas críticas à modalidade, Castro, Mattar e Oliveira (2017) consideram que ele carece de argumentos válidos para suspender a Portaria 11.[25] Na avaliação dos autores, é necessário desenvolver instrumentos e critérios de avaliação de qualidade da educação a distância, ao mesmo tempo em que esse trabalho de fiscalização não freie o desenvolvimento do setor, como vinha ocorrendo. A nova legislação

---

[24] As instituições que ainda não possuírem um Conceito Institucional receberão o quantitativo de polos destinados à nota 3 (BRASIL, 2017b).

[25] Transcorridos três anos, o projeto encontra-se "aguardando Designação de Relator na Comissão de Educação (CE)". Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2148252>. Acesso em: 12 mar. 2021.

teria visto como solução para isso o ato de delegar às próprias IES no que se refere à abertura de polos (CASTRO; MATTAR; OLIVEIRA, 2017).

Em 2018, a Portaria 1.428, de 28 de dezembro, que dispunha sobre a oferta de disciplinas na modalidade a distância em cursos presenciais em IES credenciadas pelo MEC, apresentava como novidade a possibilidade de ampliar o limite de 20% para até 40% das disciplinas na modalidade a distância, desde que atendidos os seguintes requisitos:

> I – a IES deve estar credenciada em ambas as modalidades, presencial e a distância, com Conceito Institucional – CI igual ou superior a 4 (quatro);
> II – a IES deve possuir um curso de graduação na modalidade a distância, com Conceito de Curso – CC igual ou superior a 4 (quatro), que tenha a mesma denominação e grau de um dos cursos de graduação presencial reconhecidos e ofertados pelas IES;
> III – os cursos de graduação presencial que poderão utilizar os limites definidos no caput devem ser reconhecidos, com Conceito de Curso – CC igual ou superior a 4 (quatro); e
> IV – A IES não pode estar submetida a processo de supervisão, nos termos do Decreto nº 9.235, de 2017, e da Portaria Normativa MEC nº 315, de 4 de abril de 2018 (BRASIL, 2018, n.p.).

Essas disciplinas deveriam constar claramente nas matrizes curriculares e no projeto pedagógico de seus respectivos cursos e as atividades pedagógicas e acadêmicas dessas disciplinas deveriam ser realizadas exclusivamente na sede ou *campi* da IES, sendo obrigatória a realização presencial de avaliações e atividades práticas (art.4º e art.9º). Ficaram excluídos dessa ampliação os cursos da área da Saúde e das Engenharias (art.6º).

No quinquênio 2015/2019, algumas associações envolveram-se no processo de discussão da EaD, com maior ou menor intensidade, citando-se: Associação Nacional dos Dirigentes das Instituições Federais de Ensino Superior (ANDIFES), Associação Brasileira dos Reitores das Universidades Estaduais e Municipais (ABRUEM), Conselho Nacional das Instituições da Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica (CONIF), Conselho Nacional de Educação (CNE), Colégio de Pró-Reitores de Graduação das Instituições Federais de Ensino Superior, vinculadas à Andifes (CONGRAD), Fórum Nacional da Universidade Aberta do Brasil (ForUAB) e Unirede (MILL, 2016).

2.1.5 *A EaD a partir de 2020*

No início de 2020, iniciou-se uma nova fase para educação a distância em todo o mundo. A pandemia de Covid-19 fez com que todas as escolas e universidades ficassem fechadas. Com isso, a educação mediada por tecnologias digitais emergiu como saída e alternativa plausível

em todos os níveis educacionais, recebendo uma nova denominação neste cenário: "ensino remoto".

O ensino remoto pode ser conceituado como uma modalidade adotada em caráter emergencial, em todo o mundo, em decorrência da pandemia de Covid-19, pressupondo o distanciamento físico de professores e alunos e propondo usos e apropriações das tecnologias em substituição às aulas regularmente presenciais. Pode ocorrer em horários similares àqueles do formato presencial, por meio de *lives* (comunicação síncrona) ou atividades e propostas assíncronas, com cada sujeito realizando em seu tempo e com um prazo estabelecido (ARRUDA, 2020).

Desde o início de sua implementação, houve a preocupação em esclarecer que o ensino remoto não poderia ser confundido com a educação a distância, uma vez que esta última pressupõe capacitação, estrutura pedagógica e tecnológica e planejamento no longo prazo (dentre outros aspectos). Já o ensino remoto é uma alternativa emergencial adotada para cumprimento curricular, sem um planejamento no longo prazo.

No Brasil, logo no início da pandemia, foi instituída a Portaria 343, de 17 de março de 2020, do Ministério da Educação, que dispõe "sobre a substituição das aulas presenciais por aulas em meios digitais enquanto durar a situação de pandemia do Novo Coronavírus - COVID-19" (BRASIL, 2020b). A portaria, direcionada às instituições de educação superior integrantes do sistema federal de ensino, em seu art. 1º, autoriza-as a substituir, em caráter excepcional, as disciplinas presenciais por aulas que utilizem meios e tecnologias de informação e comunicação.

O período de autorização inicial era de trinta dias, "prorrogáveis a depender de orientação do Ministério da Saúde e dos órgãos de saúde estaduais, municipais e distritais" (BRASIL, 2020b). Ainda segundo a portaria, as Ifes que optassem pela suspensão das atividades deveriam repor integralmente, para fins de cumprimento dos dias letivos, as horas-aulas estabelecidas na legislação em vigor, sendo possível utilizar o período de férias para reposição. Com a continuidade da pandemia, novas portarias surgiram, estendendo a autorização de aulas a distância, sendo a mais recente delas válida para o ano letivo de 2021.

Em abril de 2020, entrou em vigor a Medida Provisória 934, de 1 de abril de 2020, que dispensava os estabelecimentos de ensino da educação básica da obrigatoriedade de observância de mínimo de dias de efetivo trabalho escolar, conforme o art. 1º (BRASIL, 2020c,), assim como as IES do cumprimento de dias de efetivo trabalho acadêmico, tal como indica o art. 2º (BRASIL, 2020c,). Em agosto de 2020, essa MP foi convertida na Lei 14.040, que, de acordo com o art. 1º, "estabelece normas educacionais excepcionais a serem adotadas

durante o estado de calamidade pública reconhecido pelo Decreto Legislativo 6, de 20 de março de 2020" (BRASIL, 2020d).

As principais determinações dessa lei são: não obrigatoriedade de cumprimento de dias letivos e de carga horária anual na educação infantil; e não obrigatoriedade de cumprimento de dias letivos, permanecendo apenas a obrigatoriedade da carga horária anual, no caso do ensino fundamental e do ensino médio. Essas alterações se justificam pela possibilidade de desenvolvimento de atividades pedagógicas não presenciais, a critério dos sistemas de ensino, tal como sinaliza o art.2º, §4º (BRASIL, 2020d).

No âmbito do Conselho Nacional de Educação, surgiram vários pareceres esclarecendo as normas e as possibilidades para a educação brasileira nesse contexto de pandemia. Em 2020, citam-se os Pareceres 5, 9, 15 e 19.

Ficou nítido o cuidado que os documentos oficiais e as instituições tiveram em denominar a modalidade de "ensino remoto" ou de "educação por meios de tecnologias de informação e comunicação", não falando em educação a distância em nenhum momento. Com o prolongar da pandemia – que completou um ano em março de 2021 –, já houve tempo suficiente para que as escolas e universidades pudessem estruturar, capacitar e preparar pedagogicamente a comunidade para a educação online, que não deixa, assim, de ser educação a distância.

2.2 O Sistema Universidade Aberta do Brasil

2.2.1 *Constituição histórica*

A partir da segunda metade do século XX, alguns países, sobretudo da Europa, passaram a criar as "Universidades Abertas", denominação que se refere às universidades que, diferentemente das tradicionais, que são consideradas "fechadas", devido a barreiras como pré-requisitos educacionais, distância, tempo e fatores econômicos, que têm a intenção justamente de ultrapassar essas barreiras, permitindo o acesso e democratização do ensino a toda a população (SANTOS, 2006, p. 214). Essas universidades emergem para atender às demandas do capitalismo, em uma conjuntura econômica, política e tecnológica favorável à implementação da EaD, que "passou a ocupar posição instrumental estratégica para satisfazer amplas e diversificadas necessidades de qualificação das pessoas adultas, para contenção de gastos nas áreas de serviços educacionais e, no âmbito ideológico, para traduzir a crença de que o conhecimento está disponível a quem quiser" (PRETI, 2011, p. 25-26).

A *Open University*, da Inglaterra, é uma das mais antigas e tradicionais universidades que adotam esse modelo, ofertando cursos desde 1971.

Segundo Santos (2006, p. 215), a Universidade Aberta britânica possui a missão de "ser aberta às pessoas, lugares métodos e ideias". A abertura às pessoas se reflete em sua diversidade estudantil, "em termos de suas qualificações prévias, nacionalidade, gênero, idade, nível social e habilidades físicas", baseando-se em uma filosofia de educação inclusive. Sua abertura aos lugares reflete-se nas diversidades de espaços que os alunos podem estar, mediante o uso de novas tecnologias. Sua abertura às ideias e métodos pode ser observada pelas tecnologias e pedagogias utilizadas, testando e inovando novos métodos de ensino (SANTOS, 2006).

No Brasil, as tentativas de criação de uma Universidade Aberta são antigas e remontam a 1972, ano em que o Congresso Nacional recebeu o primeiro projeto de lei com a intenção de criar uma universidade aberta, o que se repetiu oito vezes até 1994, sem sucesso (COSTA, 2012; WUNSCH, 2014).

Algumas características de Universidade Aberta constantes nesses projetos eram: flexibilidade e/ou frequência livre em cursos universitários para alunos maiores de 21 anos; educação permanente, por meio de comunicação a distância; diversidade de meios/métodos didáticos; dispensa de comprovação de escolaridade; e democratização do ensino (WUNSCH, 2014).

Somente em 2005 é que algo foi executado nessa direção, mediante a criação do Sistema Universidade Aberta do Brasil, inspirado em iniciativas de educação a distância e em rede já existentes no País, como o CEDERJ, no RJ; o Projeto Veredas, em MG; e a UNIREDE. O programa foi anunciado e implementado por meio de editais de chamada às instituições interessadas, na fase considerada de "experimental" – Editais SEED/MEC 1, em dezembro de 2005 (UAB1), e 1, em outubro de 2006 (UAB2).

Esses editais tinham como alvo: I) Municípios, os estados e o Distrito Federal, a apresentarem propostas de polos municipais de apoio presencial para ensino superior a distância; e II) instituições federais de ensino superior, a apresentarem propostas de cursos superiores na modalidade de educação a distância, a serem ofertados nos polos municipais de apoio presencial. O objetivo destes editais era

> [...] fomentar o "Sistema Universidade Aberta do Brasil - UAB", que será resultante da articulação e integração experimental de instituições de ensino superior, Municípios e Estados, nos termos do artigo 81 da Lei de Diretrizes e Bases da Educação, visando à democratização, expansão e interiorização da oferta de ensino superior público e gratuito no País, bem como ao desenvolvimento de projetos de pesquisa e de metodologias inovadoras de ensino, preferencialmente para a área de formação inicial e continuada de professores da educação básica (BRASIL, 2005, n.p, 2006, n.p.).

A antecipação do Edital 1/2005 em relação ao decreto oficial do programa objetivou "sondar" o interesse das universidades pelos cursos a distância e, ao mesmo tempo, criar terreno para essa nova política pública, inclusive com o apoio dos estados e municípios.

O programa foi instituído por intermédio do Decreto 5.800, de 8 de junho de 2006, que, em seu art. 1º, institui o Sistema UAB, "voltado para o desenvolvimento da modalidade de educação a distância, com a finalidade de expandir e interiorizar a oferta de cursos e programas de educação superior no País" (BRASIL, 2006a, n.p.).

São objetivos do Sistema UAB:

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

Fica claro nas regulamentações que o foco/objetivo principal do programa está na expansão e democratização do ensino superior por meio da educação a distância, prioritariamente, no que se refere à formação inicial e continuada de professores da educação básica. Dentre os objetivos mais amplos, citam-se o VI – "Estabelecer de um sistema nacional de educação superior a distância" e o "VII – "Fomentar o desenvolvimento institucional para modalidade de educação a distância [...]" (BRASIL, 2006a, n.p.), mostrando que o Sistema UAB, além de um programa, é uma política pública, que representa o "carro-chefe" da EaD no Brasil.

Afirma Mill (2012, p. 282):

> Com a proposição da UAB, o governo federal traz para si certas responsabilidades e, por conseguinte, exigências legais e parâmetros de qualidade passam a compor as preocupações dos responsáveis pela educação nacional. Enfim, pode-se dizer que a UAB trouxe à modalidade melhores perspectivas de apoio governamental

Ou seja, o Sistema UAB não apenas abre caminhos como também inclui a modalidade na pauta das universidades públicas.

No próximo subtópico, adentra-se na estrutura e funcionamento do Sistema UAB.

2.2.2 *Estrutura e funcionamento do Sistema UAB*

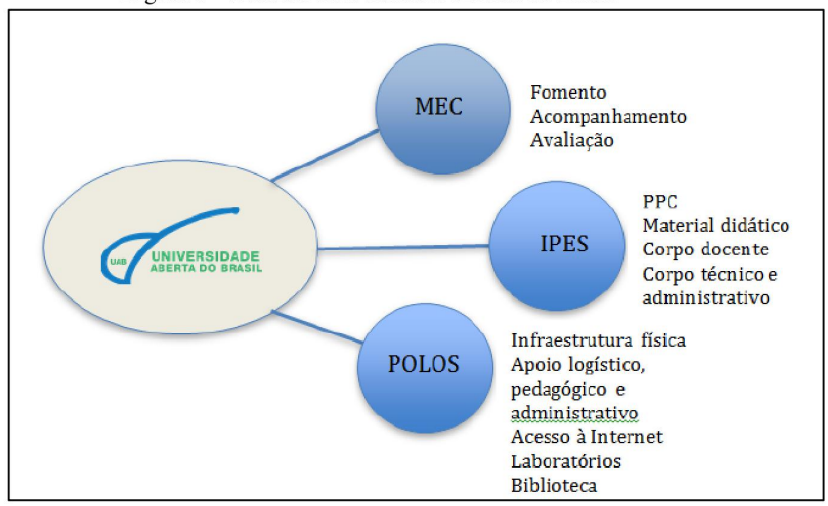
Apesar de ter em sua nomenclatura "Universidade Aberta", a UAB não é uma universidade, e sim um sistema que cumpre "suas finalidades e objetivos sócio-educacionais em regime de colaboração da União com entes federativos, mediante a oferta de cursos e programas de educação superior a distância por instituições públicas de ensino superior, em articulação com polos de apoio presencial" (BRASIL, 2006a, n.p.). É uma proposta bem diferente da *Open University*, por exemplo, que se constitui em uma Universidade, com autonomia e gestão próprias. Nesse sentido, faz-se necessário compreender o papel e a atribuição de cada órgão/instituição envolvido.

- **Gestão tripartite**

O Sistema UAB apoia-se em uma gestão tripartite, composta por: a) Governo Federal, por intermédio do MEC/CAPES; b) Ifes credenciadas na oferta dos cursos; e c) estados e municípios, com suporte nos polos.

A Figura 1 representa a estrutura de funcionamento dessa gestão tripartite:

Figura 1 - Sistema Universidade Aberta do Brasil



Fonte: Rinaldi (2016)

- **Governo Federal (MEC)**

O Governo Federal, por intermédio do MEC, é responsável por coordenar a implantação, o acompanhamento, a supervisão e a avaliação dos cursos do Sistema UAB. Configura-se, assim, como o principal gestor do programa, inclusive, estabelecendo regras de funcionamento, por meio de resoluções e portarias específicas. Criado no âmbito da SEED/MEC, em 2009, o Sistema UAB foi transferido para a Diretoria de Educação da CAPES, por meio da Portaria MEC 318, em razão da necessidade de aproximá-lo das políticas de formação de professores.[26]

No que se refere ao aspecto financeiro, o Decreto 5.800/2006 estabelece que as despesas do Sistema UAB "correrão à conta das dotações orçamentárias anualmente consignadas ao Ministério da Educação e ao Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação – FNDE", sendo o Poder Executivo responsável por administrar/selecionar os cursos, com base nos limites orçamentários (BRASIL, 2006a, n.p.).

Os recursos da UAB são direcionados para as IPES mediante a descentralização de créditos orçamentários provenientes da Capes e do FNDE. Para receber os recursos, as instituições devem enviar o projeto pedagógico do curso UAB e um plano de trabalho com planilhas financeiras, em conformidade com as legislações vigentes. Dentre as possibilidades de custeio, citam-se: diárias, passagens; profissionais (pessoa física e jurídica) e materiais de consumo. Há, ainda, alguns editais publicados pela Capes para o custeio de materiais permanentes, equipamentos e mobília, dentre outros tipos de necessidades acadêmico-pedagógicas no âmbito da UAB.

Até 2011 o FNDE era responsável pelo pagamento das bolsas do Sistema UAB, regulamentadas por meio das Resoluções FNDE 26/2009 e 8/2010. Essa responsabilidade foi transferida para a CAPES e regulamentada pela Portaria 183/2016. Além de regulamentar a concessão de bolsas do Sistema UAB (como será tratado mais a frente), a Portaria Capes 183 descreve os integrantes do Sistema UAB e suas respectivas atribuições na gestão das bolsas (Quadro 5).

[26] Ver Portaria MEC 318, de 2 de abril de 2009.

Quadro 5 - Atribuições no âmbito do Sistema UAB – Gestão de bolsas

CAPES	IPES	Estados e municípios
a) Editar atos normativos relativos à concessão e pagamento de bolsas de estudo e pesquisa no âmbito do Sistema UAB; b) Emitir orientações sobre as atribuições e obrigações relativas às funções previstas para os bolsistas; c) Coordenar, acompanhar e monitorar a concessão de bolsas no âmbito do Sistema UAB, por meio de sistemas informatizados específicos e de instrumentos que considerar apropriados para o acompanhamento e avaliação da consecução das metas físicas da UAB; d) Efetuar o pagamento mensal das bolsas de estudo e pesquisa observadas as dotações orçamentárias; e) Organizar o cadastro dos cursistas e beneficiários das bolsas de que trata esta resolução; f) Definir, em conformidade com as diretrizes do Sistema UAB e da Lei 11.273/2006, os critérios a serem aplicados pelas IPES e pelos sistemas de ensino dos estados, do Distrito Federal e dos municípios na seleção dos bolsistas de acordo com o Art. 7º desta portaria; g) Suspender o pagamento das bolsas sempre que ocorrerem situações que motivem ou justifiquem a medida nos termos desta portaria e das demais normas aplicáveis; h) Notificar o bolsista em caso de restituição de valores recebidos indevidamente; i) Divulgar informações sobre o pagamento das bolsas no endereço (www.capes.gov.br).	a) Selecionar, de acordo com os critérios definidos pela Capes, os bolsistas de que trata esta portaria; b) Cadastrar e manter atualizados os dados pessoais e acadêmicos dos cursistas aprovados em processo seletivo; c) Indicar os beneficiários de que trata esta portaria; d) Cadastrar e manter atualizados os dados pessoais e acadêmicos de seus bolsistas; e) Enviar à Capes as solicitações mensais de pagamento de bolsas para os bolsistas que tiveram suas atividades confirmadas; f) Manter os registros das informações necessárias ao adequado controle do curso, bem como o Termo de Compromisso e a frequência dos bolsistas, para verificação periódica do Ministério da Educação; g) Indicar professor responsável pelo curso para atestar as informações prestadas; h) Realizar o processo de supervisão e monitoramento das atividades dos bolsistas descritas nos Termos de Compromisso dos Bolsistas (ANEXOS II-X), utilizando-os como referência para a realização da autorização e/ou suspensão do pagamento de bolsas.	a) Indicar para a função de coordenador de polo professores da rede pública de ensino que atendam aos requisitos da Lei 11.273/2006 e às normas desta portaria.

Fonte: Elaboração própria, a partir da Portaria 183/2016

O Quadro 5 confirma que cabe à Capes a tarefa de promover a coordenação e a gestão financeira das bolsas do Sistema UAB; às IPES a gestão administrativa e pedagógica das bolsas; e aos estados e municípios apenas a indicação do coordenador de polo.

- **Instituições Públicas de Ensino Superior**

As IPES são responsáveis pela gestão pedagógica e operacional do programa no âmbito institucional, de forma autônoma. Isso inclui a escolha do modelo de EaD a ser desenvolvido, a realização dos processos de seleção de alunos, professores e gestores e a coordenação técnico-pedagógica. Além disso, são responsáveis pela formulação dos projetos pedagógicos de cursos

(PPC), seus meios e instrumentos de aprendizagem. Devem cumprir todas as atribuições determinadas pela Resolução /CD/FNDE 49, de 10 de setembro de 2009, conforme visualizado no Quadro 5.

Segundo Wunsch (2014, p. 48),

> [...] o modelo de gestão da UAB implica na criação de equipes gestoras, na estruturação de setores responsáveis pela operacionalização dos projetos, na tramitação da legalidade dos cursos nas unidades de ensino e também na definição de uma política interna que institucionalize a EaD nas IPES.

Nesse sentido, é importante que as IPES insiram os cursos a distância em meio às políticas e ações institucionais, inclusive para promover a indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão na EaD.

- **Estados e municípios**

Os estados e os municípios são responsáveis pela gestão do polo de educação a distância, que, de acordo com o decreto, caracteriza-se como "unidade operacional para o desenvolvimento descentralizado de atividades pedagógicas e administrativas relativas aos cursos e programas ofertados a distância pelas instituições públicas de ensino superior". Ainda segundo o decreto, "os polos de apoio presencial deverão dispor de infraestrutura e recursos humanos adequados às fases presenciais dos cursos e programas do Sistema UAB" (BRASIL, 2006a, n.p.). A gestão dos polos de educação a distância por parte dos estados ou municípios ofertantes envolve tanto a infraestrutura física (laboratórios, salas, biblioteca) quanto a operacional (acesso à internet e apoio técnico, logístico e administrativo).

A Lei 12.695, de 25 de julho de 2012, dispõe que os polos de educação a distância do sistema Universidade Aberta do Brasil foram incluídos na assistência financeira do Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE), que tem como objetivo

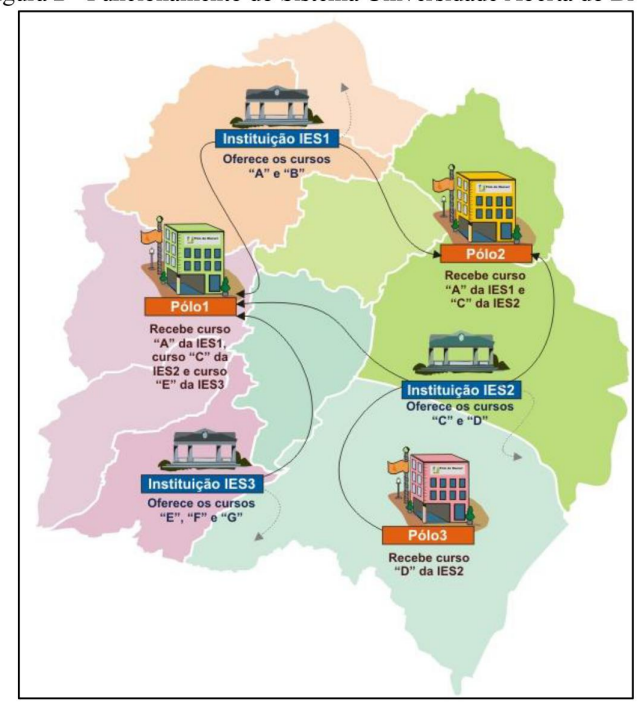
> [...] **prestar assistência financeira,** em caráter suplementar, às escolas públicas da educação básica das redes estaduais, municipais e do Distrito Federal, às escolas de educação especial qualificadas como beneficentes de assistência social ou de atendimento direto e gratuito ao público, às escolas mantidas por entidades de tais gêneros e **aos polos presenciais do sistema Universidade Aberta do Brasil - UAB que ofertem programas de formação inicial ou continuada a profissionais da educação básica**. (BRASIL 2012, n.p., grifo nosso).

Ainda segundo esse decreto, a assistência financeira deve ser definida anualmente, tendo como referência "[...]o número de alunos matriculados na educação básica e na UAB, de acordo, respectivamente, com dados do censo escolar realizado pelo Ministério da Educação e

com dados coletados pela Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Ensino Superior – CAPES" (BRASIL, 2012, n.p.). As unidades executoras das escolas e polos (secretarias municipais ou estaduais de educação) são responsáveis pelo gerenciamento e prestação de contas do recurso recebido por meio do PDDE.

Os polos podem atender cursos UAB de várias Ifes, cabendo a sua gestão organizar sua capacidade e distribuição para atender às demandas de todos os cursos e instituições em parceria (Figura 2).

Figura 2 - Funcionamento do Sistema Universidade Aberta do Brasil



Fonte: http://uab.capes.gov.br/index.php/sobre-a-uab/teste

Mill (2012) afirma que, embora a parceria/articulação entre MEC, IPES e governos municipais/estaduais seja rica por diversos motivos, é, ao mesmo tempo, muito frágil, sendo difícil responsabilizar qualquer parte pelo descumprimento de suas obrigações seladas no Acordo de Cooperação Técnica. Para o autor, essa fragilidade fica explícita principalmente na relação entre a IPES e o polo, uma vez que

> [...] e uma prefeitura não adquire o acervo bibliográfico sugerido ou instala adequadamente os laboratórios pedagógicos, por exemplo, a mantenedora do curso não possui muito mecanismo de punição. Uma iniciativa de suspender o curso nesse polo não exime a IE de manter as atividades naquele polo até que a turma conclua sua formação. Enfim, em alguns casos, a fragilidade da relação deixa a parceria UAB a desejar (MILL, 2012, p. 288).

As falhas na gestão dos polos afetam a qualidade da oferta dos cursos a distância por parte da IPES, que acabam sendo responsabilizadas por suas carências no processo de avaliação. Isso pode ser ilustrado na fala de E-UFNE5:

> No processo de avaliação dos cursos, os polos são avaliados também. A infraestrutura dos polos. Se os polos dispõem dos recursos necessários pra garantir uma formação adequada praquele aluno, se têm laboratório, se os laboratórios estão bem estruturados... Mas os polos não respondem à instituição, não respondem à nossa instituição, porque os polos mantêm cursos de diferentes instituições. Então, veja, a gente tem aí um problema, porque os cursos são avaliados pela infraestrutura dos polos, mas os polos não são responsabilidade direta da nossa instituição. Tu tás entendendo? Então, esse é um aspecto, realmente, que cria uma dificuldade (E-UFNE5).

O polo, mesmo não sendo gerido pelas IPES, é considerado um espaço universitário. Isso exigiria uma articulação grande entre as duas instâncias (IPES e estados/municípios), o que nem sempre ocorre. Esses espaços não só podem como devem ser utilizados para a promoção de eventos, feiras acadêmicas e outras atividades de ensino, pesquisa e extensão típicas da universidade.

A articulação entre governos locais e regionais e a União em prol da população é um grande desafio de ordem política, como aponta Mill (2012). Os dois primeiros sempre tendem a tomar iniciativas particulares e atribuem à União apenas o fomento e a regulação do sistema. Ainda segundo o autor, a "UAB representa um diferencial nesse sentido, pois é estabelecida a partir de uma articulação dos interesses de ambas as partes e com obrigações (inclusive financeira) complementares" (MILL, 2012, p. 286).

- **O sistema de bolsas e os profissionais da UAB**

Os profissionais vinculados especificamente à UAB são pagos pelo Sistema de Bolsas, atribuição que até 2012 era do FNDE, por meio das Resoluções FNDE 26/2009 e 8/2010. Em 4 de dezembro de 2015, essas resoluções foram revogadas pela Resolução FNDE 15, de 4 de dezembro de 2015, já que a responsabilidade pelo pagamento de bolsas de estudos e pesquisas no âmbito do Sistema UAB foi transferida para a CAPES, logo após a extinção da SEED/MEC. Em 21 de outubro de 2016, a Capes regulamentou as diretrizes para a concessão e o pagamento de bolsas do Sistema UAB, por meio da Portaria 183/2016. Já o processo seletivo para essas bolsas foi regulamentado pela Portaria 249/2018.

São vários os tipos de profissionais e atribuições, como mostra o Quadro 6.

Quadro 6 - Modalidades e atribuições dos bolsistas do Sistema UAB

GRUPO	MODALIDADE	FUNÇÃO	Pré-requisitos
GRUPO I	Coordenadoria Geral	Responsável institucional pelos aspectos administrativos, financeiros e pedagógicos de todas as ações no âmbito do Sistema UAB, assim como desenvolvimento de projetos de pesquisa relacionados aos cursos	Experiência de 3 (três) anos no magistério superior.
	Coordenadoria Adjunto	Auxilia a coordenadoria geral nas suas atividades atinentes, assim como desenvolvimento de projetos de pesquisa relacionados aos cursos	Experiência de 3 (três) anos no magistério superior.
GRUPO II	Coordenadoria de Curso	Atuação em atividades de coordenação dos cursos implantados no âmbito do Sistema UAB e no desenvolvimento de projetos de pesquisa relacionados aos cursos	Experiência de 3 (três) anos no magistério superior.
	Coordenadoria de Tutoria	Atuação em atividades de coordenação de tutores dos cursos implantados no âmbito do Sistema UAB e no desenvolvimento de projetos de pesquisa relacionados aos cursos	Experiência de 3 (três) anos no magistério superior
GRUPO III	Tutor	Atuação em atividades típicas de tutoria desenvolvidas no âmbito do Sistema UAB	Ensino superior e experiência mínima de 1 (um) ano no magistério do ensino básico ou superior
GRUPO IV	Professor Formador I e II	Atuação em atividades típicas de ensino; participação projetos de pesquisa e de desenvolvimento de metodologias de ensino na área de formação inicial e continuada de professores de educação básica no âmbito do Sistema UAB	Respectivamente experiência de 03 (três) e 1(um) ano no magistério superior
	Professor Conteudista I e II	Atuação em atividades de elaboração de material didático, de desenvolvimento de projetos e de pesquisa, relacionadas aos cursos e programas implantados no âmbito do Sistema UAB	Respectivamente experiência de 03 (três) e 1(um) ano no magistério superior e magistério
GRUPO V	Assistente à docência	Atuação em atividades típicas de ensino, de desenvolvimento de projetos e de pesquisa, relacionadas aos cursos e programas implantados no âmbito do Sistema UAB	Ensino superior e experiência mínima de 1 (um) ano no magistério
	Coordenadoria de Polo	Atuação em atividades de coordenação e supervisão de infraestrutura a ser disponibilizada em perfeitas condições de uso para viabilizar atividades realizadas no âmbito do polo	No mínimo,1 (um) ano de experiência no magistério e formação de nível superior

Fonte: Elaboração própria, a partir da Portaria Capes 183/2016 e da Portaria Capes 249/2018

O Quadro 6 revela algumas mudanças nas nomenclaturas e critérios sobre distribuição de bolsas em relação àquelas revogadas Resoluções FNDE 26/2009 e 8/2010. Anteriormente, era permitido que os alunos de pós-graduação *stricto sensu* sem experiência no magistério fossem contratados nas modalidades: Tutoria, Coordenador de Curso e Professor-Pesquisador. Na gestão da Capes não é mencionada essa possibilidade. Além disso, a modalidade Professor-Pesquisador foi substituída por Professor Formador e surgiu uma nova modalidade de bolsas: Assistente à Docência.

A grande quantidade de profissionais envolvidos na docência dos cursos a distância – a polidocência – permanece sendo uma das características da UAB e da EaD, configurando-se

como um resquício do modelo fordista e de suas características como, racionalização do trabalho, divisão de tarefas e produção em massa (MACHADO, 2015).

Segundo Mill e Veloso (2018) a polidocência pode ser definida como uma categoria de análise da docência coletiva, partilhada e fragmentada na EaD. Ainda segundo os autores, diferentemente da modalidade presencial, em que é possível que um mesmo professor organize os conteúdos, maneje a turma e ministre as aulas, na EaD, geralmente, não existe essa possibilidade, em razão da grande quantidade de alunos por turma e da complexidade do trabalho pedagógico envolvido nesta modalidade.

Além das modalidades que constam no Sistema de Bolsas da UAB, há outros profissionais vinculados institucionalmente às IPES que fazem parte da polidocência.

Segundo Mill e Veloso (2018, p. 508), a quantidade de profissionais envolvidos pode variar segundo o modelo pedagógico, assim como suas funções. Geralmente, é composta por: "docente-autor (ou docente-conteudista), docente-formador (ou docente-aplicador), docente-tutor virtual (a distância), docente-tutor virtual, projetista educacional (ou *designer* instrucional), equipe multidisciplinar, equipe coordenadora, etc." Nem todos os profissionais envolvidos na polidocência são professores, mas todos participam, direta ou indiretamente, do processo de ensino-aprendizagem. Com isso, influenciam em sua qualidade (MILL; VELOSO, 2018).

Há professores concursados das IPES que atuam nos cursos a distância da UAB, mas não recebem bolsas para esse fim. Nesse caso, as disciplinas computadas em sua carga horária de trabalho docente. Isso está relacionado ao processo de institucionalização, motivo pelo qual será tratado no próximo capítulo.

2.2.3 *Panorama da UAB na atualidade*

O Sistema UAB possui grande abrangência em todas as regiões do Brasil, por meio dos polos de educação a distância. Segundo notícia publicada no Portal Capes, havia em junho de 2020, "848 polos em todas as regiões do Brasil, 70% dos quais em municípios com menos de 100 mil habitantes".[27]

Ainda segundo o Portal, desde a sua criação, já foram formados pelo Sistema UAB 271.720 alunos em 143 cursos ofertados por 118 instituições participantes. Atualmente, 116 mil

---

[27] Disponível em: <http://www1.capes.gov.br/publicacoes/boletim-infocapes/10521-infocapes-edicao-19-maio-2020>. Acesso em: 15 fev. 2021.

estudantes estão matriculados na UAB. De cada 100 alunos matriculados na UAB 68 estão em cursos de licenciatura, o que reforça a prioridade dada à formação de professores por meio deste Programa.

As Tabelas 7 e 8 ilustram o Panorama da UAB em 2020:

Tabela 7 - Panorama de alunos matriculados na UAB em 2020, por tipo de curso

Cursos UAB	Nº de alunos matriculados
Licenciatura	80.396
Bacharelado	17.444
Especialização	15.168
Tecnólogo	3.747
Total	**116.755**

Fonte: Adaptação de INFOCAPES – MAIO/2020

Tabela 8 - Panorama total da UAB em 2020

Nº de cursos	Nº de formados	Nº de Polos	Nº IPES participantes
143	271.720	848	118

Fonte: Adaptação de INFOCAPES – MAIO/2020

2.2.4 *Gestão e Organização da EaD nas Universidades Federais*

Para além da UAB, existe um aspecto fundamental na análise da educação a distância nas universidades federais: a gestão institucional da EaD. No Brasil, não existem universidades federais dedicadas exclusivamente à EaD. Nesse sentido, ao implementar esta modalidade nas instituições já tradicionalmente organizadas para a modalidade presencial, são realizadas importantes ações, no longo prazo, de modo a tornar a modalidade EaD integrada a todas as instâncias da universidade – mediante o processo de institucionalização –, assunto que será adentrado no próximo capítulo. Torna-se importante esclarecer de antemão os conceitos de gestão da EaD, suas principais características e desafios no âmbito das UFs.

A gestão das universidades federais está a cargo de um órgão central, a Reitoria. Cada universidade, ao implementar a EaD, promove readaptações em sua estrutura administrativa e acadêmica, de modo a contemplar a modalidade. O primeiro passo consiste na criação de um

órgão interno para a modalidade, que pode ser denominado, por exemplo, de "Centro", "Núcleo", "Secretaria" ou "Unidade de EaD", dentre outros[28].

Cada universidade tem um gestor específico para a modalidade, o qual fica responsável pelas atividades de planejamento, organização, direção e controle dos processos de formação (MILL, 2010). Ele precisa conhecer o contexto institucional e as particularidades da modalidade, para que consiga desenvolver satisfatoriamente seu trabalho. Principalmente, precisa compreender que a EaD nas UFs está subordinada à modalidade presencial, já que toda a estrutura institucional foi pensada e organizada visando a essa finalidade (MILL, 2010). Segundo Mill (2010, p. 3), os gestores de EaD percebem que, "instalando-se como uma espécie de filial da mantenedora, poderão usufruir do capital material, financeiro, social, cultural e, principalmente, intelectual de que a instituição-matriz (presencial) dispõe".

As entrevistas revelaram que uma característica importante dos gestores de EaD é o papel "desbravador" da modalidade no âmbito institucional. Eles é que costumam liderar o processo de institucionalização, conduzindo a modalidade para as discussões normativas, buscando recursos, provando a legitimidade da modalidade, de modo a alcançar sua inserção/integração institucional e a qualidade do processo formativo a distância.

Uma gestora, que se apelidou de "Coronela", retratou assim sua gestão da EaD:

> Então, eu sou a "Coronela do pedaço", porque eu quero as coisas certinhas. Então, assim, precisa ser certinho, precisa ter qualidade [...]. Então, foi uma exigência nossa. Inclusive, era uma recomendação, uma exigência da Capes, da diretora de educação a distância da Capes, que todos que atuassem tivessem uma formação específica para atuar na educação a distância, e nem todas as universidades estavam conseguindo isso. Mas, como eu sou uma coronela, né, tinha que acontecer [...] (UFSE4).

A EaD, assim como a educação presencial, embasou-se nos princípios da Administração Geral para alcançar melhores resultados e eficácia (MILL, 2010). Segundo Mill (2010, p. 4, grifos do autor), "todos os tipos principais de *decisões* (planejar, organizar, dirigir e controlar) e de *recursos* (instalações, espaço, tempo, dinheiro, informações e pessoas) estão claramente presentes na gestão da educação em geral e, particularmente, na gestão da EaD (Belloni, 2001; Mill, 2002, 2006)".

Essas estratégias podem até ajudar nos âmbitos técnico e organizacional da gestão educacional, porém não abrangem a amplitude da educação e seus fins político-pedagógicos como prática de formação humana. Isso ocorre porque a Administração Geral foi pensada para

---

[28] No capítulo 3, será adentrado nesse aspecto.

empresas, atendendo à lógica de acumulação capitalista. Nesse sentido, essa gestão tem como lógica a tomada de decisões baseada nos princípios da objetividade e da racionalidade.

Mill (2010, p. 6) sustenta que a gestão da educação a distância, também denominada "Gestão de Sistemas de EaD", "precisa contemplar os aspectos de planejamento, organização, direção e controle do processo – considerando a disponibilidade de recursos materiais, físicos, técnicos ou humanos". Tendo em vista a amplitude e particularidades da gestão da EaD, esta será discutida a partir de três perspectivas: estratégica, financeira e pedagógica.

2.2.4.1 Gestão Estratégica

Devido aos inúmeros desafios que a gestão da EaD envolve – particularmente nas Ifes, em decorrência dos modelos de financiamento da UAB –, a literatura acadêmica tem considerado a necessidade de se realizar uma **gestão estratégica** da modalidade Em geral, é compreendida como um processo baseado na consecução de objetivos, contemplando organização, direção e controle (SANTOS, 2008 *apud* BEHR; MILL, 2018).

No contexto da EaD,

> [...] define-se *gestão estratégica da educação a distância* como o conjunto de decisões tomadas, pelos diversos atores, sobre como mobilizar os recursos à disposição, a fim de cumprir de forma satisfatória os objetivos traçados e atingir os resultados esperados no contexto da Educação a Distância (EaD) (BEHR; MILL, 2018, p. 303, grifo dos autores).

Neves e Mill (2018) compreendem a gestão estratégica como uma visão geral do sistema de EaD, na perspectiva do gestor geral deste sistema, envolvendo todos os processos e cursos (subsistemas).

Behr e Mill (2018) esclarecem alguns conceitos e elementos que fazem parte da gestão estratégica da EaD:

a) **Conjunto de decisões**: cada decisão tomada necessita de um estudo sobre possibilidades, efeitos e cenários decorrentes de sua escolha. Isso demostra que a gestão é "algo complexo e, ao mesmo tempo, humano" (BEHR; MILL, 2018, p. 204).

b) **Atores**: no contexto da EaD, envolvem tanto as pessoas como as tecnologias, já que estas são decisivas para as decisões a serem tomadas. Os autores consideram que na EaD "somente na prática os atores podem de fato representar suas capacidades de influenciar (positiva ou negativamente) um contexto social" (BEHR; MILL, 2018, p. 204).

c) **Recursos**: são "todos os fatores passíveis de serem alocados numa atividade, para cumprir determinado objetivo". Podem ser tangíveis, como, humanos, tecnológicos, financeiros e infraestruturas, ou intangíveis, como, informações, conhecimento e tempo (BEHR e MILL, 2018, p. 305). Para os autores, é necessário saber usar estrategicamente esses recursos para atingir os objetivos propostos.

d) **Objetivos**: são definidos por Behr e Mill (2018) como "os resultados que a organização espera gerar", estando, desse modo, ligados diretamente à estratégia da organização. Estão ligados às metas (temporais) a serem cumpridas. Segundo os autores, "é o direcionamento ao cumprimento dos objetivos pautados para uma organização que caracteriza as decisões como estratégicas e, consequentemente, caracteriza o que vem a ser a gestão estratégica" (BEHR; MILL, 2018, p. 305).

e) **Contexto**: segundo Behr e Mill (2018), pode ser compreendido a partir de duas perspectivas: fenomenológica (social, interacionista) ou positivista (técnica, funcionalista). Na primeira, relaciona-se a processos de intepretação por parte de cada indivíduo e de suas interações. Na segunda, define-se como "um problema de representação, podendo ser codificado e representado pelos sistemas" e diz respeito "a tudo que representa o cenário". Ainda de acordo com os autores, "a noção de gestão estratégica em contextos de EaD [...] deve levar em consideração a complexidade de uma realidade socialmente construída, que é fundamental, contínua e mutuamente influenciada pelas pessoas, pelas tecnologias e pelas organizações" (BEHR e MILL, 2018, p. 306).

A partir da discussão desses elementos, Behr e Mill (2018, p. 306) definem a gestão estratégica como "um ponto de referência institucional que norteia e agrega os recursos de planejamento e desenvolvimento da modalidade [...]". O ponto principal destacado pelos autores é a existência de um caráter sistêmico da gestão da EaD, de modo que as decisões tomadas geram impacto no todo. É por isso que, muitas vezes, essa gestão é denominada "Gestão de Sistemas de EaD".

2.2.4.2 Gestão Financeira

No âmbito da gestão da EaD, é a área que envolve mais desafios e empenho por parte do gestor, porque a EaD é sistêmica e os recursos precisam ser alocados, planejados e direcionados para seus diversos subsistemas (PAULA; MILL, 2018, p. 310). Segundo os mesmos autores, a gestão de recursos financeiros é diversificada em duas frentes principais:

"aspectos relacionados à aquisição de recursos financeiros (formas e estratégias de captação); e aspectos relacionados ao seu uso ou aplicação dos recursos (formas de emprego ou distribuição racional das diversas atividades do processo)". Para os autores, a gestão financeira no contexto da EaD envolve a aquisição e uso dos recursos financeiros, de modo a atingir seu fim, que é a efetivação do processo-ensino aprendizagem na modalidade.

> A gestão financeira na EaD pode ser entendida como o conjunto das decisões associadas à captação de recursos para financiar as atividades dessa modalidade, bem como aquelas decisões estratégicas para emprego otimizado dos recursos captados para atingir satisfatoriamente os objetivos propostos (PAULA; MILL, 2018, p. 310).

Nas Ifes, os recursos disponibilizados para a EaD, geralmente, são provenientes de duas fontes: orçamento geral da universidade; e orçamentos descentralizados, provenientes de editais, projetos e programas – principalmente, o Sistema UAB.

Paula e Mill (2018) destacam três grandes grupos de recursos necessários para gerir cursos a distância: a) pessoais – referem-se à contratação de profissionais; b) de custeio – referem-se a gastos com materiais, consumo e energia, dentre outros; e c) de investimentos – referem-se à aquisição de equipamentos, tecnologias e infraestrutura, por exemplo. Além de conhecer a proposta acadêmica dos cursos, o gestor financeiro precisa estar inteirado sobre o planejamento estratégico, de modo a distribuir os recursos de acordo com os objetivos pleiteados. Desse modo, ele precisa estar em sintonia com as áreas de gestão pedagógica e estratégica (PAULA; MILL, 2018).

2.2.4.3 Gestão Pedagógica

Refere-se à gestão das atividades e práticas educativas da modalidade, tais como, concepções de curso, composição do quadro docente, elaboração do PPC, estruturação de equipes de apoio técnico, administrativo e pedagógico, acompanhamento das disciplinas, capacitação de docentes e profissionais envolvidos, acompanhamento estudantil e seleção e elaboração de eventos, projetos e cursos (NEVES; MILL, 2018).

No âmbito de cada curso a distância, há um coordenador, responsável pela gestão pedagógica singular, mas não isolada, do sistema EaD. Em um sistema EaD podem existir vários gestores pedagógicos, cada um envolvido em um curso, programa ou atividade específica (disciplina, por exemplo). Há, também, a possibilidade institucional de nomear um gestor pedagógico geral, que ficaria responsável hierarquicamente por gerenciar toda a parte

pedagógica do sistema de EaD, por exemplo. Independente da forma como a gestão pedagógica é organizada institucionalmente, sua característica marcante é o envolvimento com os processos de ensino-aprendizagem em todas suas etapas: concepção; implementação, avaliação e resultados.

Neves e Mill (2018) enfatizam a complexidade do trabalho pedagógico na EaD, principalmente no que se refere a suas particularidades, por exemplo, distanciamento entre professores e alunos e redimensionamento de espaços e tempos. A gestão pedagógica "desde o planejamento e a estruturação da formação, facilitará a atividade de docentes e estudantes na consecução dos objetivos de ensino e aprendizagem e, consequentemente, da qualidade da formação" (NEVES; MILL, 2018, p. 316).

Além de estarem envolvidos em todos os aspectos pedagógicos da modalidade, os gestores pedagógicos interagem com os principais sujeitos do processo de ensino-aprendizagem: professores, tutores e alunos. No que se refere aos alunos, é necessário conhecer as particularidades de seu público-alvo, de modo a planejar as melhores estratégias para permanência. Além disso, é importante que o gestor pedagógico fomente boas estratégias de comunicação, baseadas na interação e no diálogo (NEVES; MILL, 2018).

2.3 Considerações sobre a EaD no Brasil

Neste capítulo, buscou-se situar a educação a distância em meio às políticas públicas de expansão do ensino superior, a partir da segunda metade do século XX, adentrando em sua implementação, regulamentações e desenvolvimento, com foco no Sistema Universidade Aberta do Brasil. Na perspectiva adotada nessa tese, a modalidade educação a distância precisa ser pensada no âmbito das relações entre Estado, Política e Educação, considerando as disputas hegemônicas de projetos na sociedade capitalista. As tecnologias não são neutras, e sim utilizadas com uma intencionalidade específica em cada projeto educativo.

A retrospectiva histórica realizada permitiu observar que as políticas educacionais de EaD estiveram o final do século XX atreladas a um interesse político de expansão educacional por intermédio dessa modalidade, a partir de orientações de organismos internacionais. Esse processo ocorreu mediante a reestruturação produtiva e suas interferências nas relações entre o Estado, a economia mundial e a educação.

Observa-se que a modalidade esteve, desde aquele contexto, vinculada à formação de professores, sendo considerada uma forma viável de qualificar milhares de docentes que

atuavam no ensino público sem formação específica. A fase da modalidade aqui denominada "gestacional", antes da LDB, caracterizou-se pelo crescimento das discussões sobre a criação de programas de EaD via televisiva, como o programa "Um Salto para o Futuro", o Telecurso 2000 e a TV Escola.

O período seguinte, a partir da LDB, ou Lei 9.394/1996, caracterizou-se pela organização e ordenamento da modalidade na legislação brasileira. A EaD passou a ser assumida e incentivada pelo Poder Público, o que se constituiu em um grande avanço formal para modalidade. Surgiram importantes iniciativas no âmbito do Poder Público, como o PROINFO e o Programa de Formação para Professores em Exercício, focados, principalmente, na formação de professores.

Entre 2005 e 2015, a educação a distância passou a ocupar um espaço ainda maior no âmbito das políticas, programas e ações de expansão educacional nacionais, sendo esse período considerado "os tempos dourados" da modalidade (MILL, 2016). Considerou-se como seu marco a criação do Sistema Universidade Aberta do Brasil, voltado para expandir e democratizar o ensino superior público. Promoveram-se, também, várias modificações em regulamentações da modalidade, além de sua inclusão no Plano de Desenvolvimento da Educação, em 2007, e no Plano Nacional de Educação (2014-2024), constituindo a base das políticas de formação de professores.

O período de 2015 a 2019 foi marcado pela crise financeira e pela escassez de recursos direcionados para a educação, com graves consequências na oferta da EaD nas universidades. O enfraquecimento do Sistema UAB provocou um movimento de discussão sobre a institucionalização da modalidade nas universidades, inclusive por indução da própria CAPES/MEC. Em termos legais, destaca-se o Decreto 9.057/2017, que atualmente regulamenta o art. 80 da LDB, referente à EaD, com uma visível abertura e flexibilização de regras para credenciamento de polos e instituições, em relação ao decreto anterior.

A partir de 2020, mediante a pandemia de Covid-19, observa-se um novo cenário para a modalidade, que passou a ser denominada de "ensino remoto", em razão de seu caráter emergencial. A EaD passou a ser adotada em todos os níveis como única alternativa diante do distanciamento social necessário para conter o vírus. Acredita-se que o ensino remoto esteja proporcionando a abertura e aceitação maior para a educação a distância nas Ifes, em particular.

Na segunda parte do capítulo, discutiu-se o Sistema UAB, sua contextualização histórica e funcionamento. Demonstrou-se que esse programa está inserido em uma política pública indutora e fundamental para o desenvolvimento da EaD nas IPES. No entanto, seu caráter de

política de governo gera fragilidades e instabilidades na oferta dos cursos de longo prazo, além de prejudicar a institucionalização da modalidade, como será tratado no próximo capítulo.

No último subtópico, discutiu-se sobre a gestão da EaD nas universidades públicas, destacando suas particularidades, nas perspectivas estratégica, financeira e pedagógica. Destaca-se que a gestão da EaD é sistêmica e complexa, já que envolve uma grande quantidade de elementos interligados, cujas decisões sempre afetam o todo. A fragilidade da EaD como programa de governo (e não de Estado) e os desafios das IPES na gestão da modalidade demonstram a necessidade e urgência da institucionalização da modalidade, o que será analisado no próximo capítulo.

CAPÍTULO 3 - A INSTITUCIONALIZAÇÃO DA EDUCAÇÃO A DISTÂNCIA

O Sistema UAB, como política pública, não garante nem oferece as condições para que a EaD se solidifique nas Ifes da mesma forma e com os mesmos parâmetros como é ofertado o ensino superior presencial. Desse modo, a institucionalização da educação a distância revela-se como um tema urgente e relevante no cenário atual de desenvolvimento da modalidade nas Ifes, visando garantir a equidade e a qualidade na formação universitária.

Este capítulo aborda a institucionalização da EaD, compreendendo-a como um processo que passa por diferentes estágios, envolvendo múltiplos fatores e desafios, com base nos contextos institucionais. Em um primeiro momento, discute-se em termos mais amplos os conceitos e fatores envolvidos na institucionalização da EaD, a partir da literatura acadêmica.

No segundo tópico, analisa-se a Teoria Institucional, explicando como esse referencial tem sido aplicado nos estudos acadêmicos, para analisar os processos de institucionalização na EaD em Ifes.

O terceiro tópico discorre sobre o processo de institucionalização da EaD nas universidades federais que ofertam cursos de graduação a distância, a partir dos dados coletados nos questionários e nas entrevistas semiestruturadas produzidos com os coordenadores UAB e os gestores da EaD de universidades federais.

3.1 Institucionalização da EaD: conceitos e perspectivas de análise

Nos últimos anos, alguns pesquisadores têm buscado compreender e analisar o processo de institucionalização da EaD no ensino superior público a partir do Sistema UAB (MILL; FERREIRA; ARRUDA; GOULART; NASCIMENTO, dentre outros). O principal motivo é que a institucionalização está entre os principais anseios das IES integrantes do Sistema (MILL, 2011). Faz-se necessário, assim, analisar os conceitos e as perspectivas de análise que estão no centro da discussão.

Ferreira, Nascimento e Mill (2018, p. 359) definem no *Dicionário Crítico da Educação a Distância* a institucionalização como

> [...] a incorporação de modo orgânico e em âmbito organizacional de práticas e modelos inerentes a determinado fenômeno que se apresenta inovador. Esse processo pressupõe o intercâmbio de muitos saberes e a consecução de discussões entre seus agentes, pois envolve mudanças em aspectos conjunturais da cultura estabelecida, e em alguns casos, já consolidada.

Esse conceito, trazido para o âmbito da EaD, permite enxergá-la como um fenômeno inovador, que emerge em um ambiente institucional construído e consolidado para a modalidade presencial. Devido ao seu caráter inovador, a EaD se torna alvo de resistências no âmbito institucional, o que torna a institucionalização complexa e de difícil implementação (FERREIRA; MILL, 2014).

O *Dicionário Michaelis* (2015) explica que a institucionalização, em seu sentido geral, consiste no "ato ou efeito de institucionalizar(-se)". Já o *Dicionário Aulete* traz um significado um pouco mais amplo: "Ação ou resultado de institucionalizar-se, de passar a ser ou transformar-se em instituição". No âmbito da EaD, todavia, a institucionalização não pode ser compreendida como um resultado, ato ou efeito, já que não é algo possível de ser executado por meio de uma norma ou resolução, por exemplo. A institucionalização da EaD deve ser encarada como um processo, um *continuum* (FERREIRA; CARNEIRO, 2015), que envolve os aspectos normativos, políticos, acadêmicos presentes em cada Ifes.

De acordo com Ferreira, Nascimento e Mill (2018, p. 361), esse processo possui diferentes níveis, ou graduações, que se associam "a um conjunto de decisões estratégicas e medidas a serem adotadas por seus agentes". É predominantemente endógeno, ou seja, interno à instituição, ligado e condicionado "às políticas e ações adotadas em caráter organizacional interno e colegiado, e não à resposta a influências do ambiente externo" (FERREIRA; NASCIMENTO; MILL, 2018, p. 362).

A institucionalização será compreendida como o processo de integração da educação a distância na universidade em todas as instâncias institucionais, em seus aspectos tanto físicos quanto normativos. Ou seja, por meio deste processo a EaD será inserida na organização estrutural e formal das universidades, em meio a suas políticas e programas de ensino, pesquisa e extensão, sem diferenciação de tratamento nas modalidades presencial ou a distância.

A institucionalização da EaD é uma dimensão essencial à garantia de uma formação humana, crítica e de qualidade no ensino superior, sem depender de ações externas e de interferências governamentais, como no caso do Sistema UAB. A superação da dependência externa é um grande desafio para as IPES, que tiveram a EaD "induzida" pelas políticas governamentais e seus orçamentos direcionados para a modalidade[29] (MIL; FERREIRA; FERREIRA, 2018; ARRUDA, 2018; FERREIRA; MILL, 2014).

Segundo Ferreira e Carneiro (2015), existem duas dimensões de organização da EaD pública: uma sistêmica e outra acadêmico-pedagógica e administrativa. A primeira é externa às

[29] Esse aspecto será tratado no último tópico deste capítulo.

Ifes, compreendendo os órgãos e setores do governo federal "responsáveis pelo desenvolvimento e pela execução das políticas públicas de estruturação, regulação, supervisão, fomento, manutenção, monitoramento e avaliação dos sistemas de ensino a distância" (FERREIRA; CARNEIRO, 2015, p. 230). A última compete às instituições ofertantes da modalidade, sendo responsável pelas ações da modalidade nos aspectos técnicos, pedagógicos e acadêmicos e no que se refere aos recursos humanos.

Ferreira (2011, p. 25) explica sobre a gestão acadêmico-pedagógica e administrativa:

> Origina-se na elaboração de uma proposta institucional de curso a distância, passa pela obtenção de credenciamento específico para a modalidade de ensino a distância e culmina nos desígnios acadêmicos, pedagógicos e administrativos do curso – seleção e registro discente, seleção ou produção de material didático, desenvolvimento de ferramentas de comunicação para oferta do curso, desenvolvimento de disciplinas, avaliação discente e demais atividades acadêmico-pedagógicas e administrativas.

O processo de institucionalização da EaD é particular e depende de diversos elementos, como apontado por Ferreira e Clímaco (2015): vocação institucional para oferta da EaD, sustentabilidade das políticas de educação a distância no longo prazo, políticas e procedimentos institucionais equivalentes no ensino presencial e na EaD, capitularidade institucional, participação dos centros/departamentos, rede de colaboração; integração EaD/presencial, integração dos conselhos superiores e políticas de avaliação, dentre outros aspectos.

Segundo Ferreira e Mill (2014, p. 89), a institucionalização da EaD deve envolver a

> [...] integração ao plano de desenvolvimento institucional e aos conselhos deliberativos das instituições públicas de Ensino Superior; alinhamento às políticas de gestão e de formação das unidades acadêmicas; disseminação das TDIC no ensino presencial; organicidade entre as modalidades de ensino presencial e a distância; e alinhamento às políticas institucionais de avaliação.

Trata-se de dimensões endógenas e ligadas ao contexto institucional de cada Ifes, sendo, portanto, bastante variáveis. Cada instituição faz no decorrer da incorporação da EaD escolhas por modelos institucionais de gestão e implementação da modalidade.

Segundo Ferreira e Carneiro (2015), esses modelos são fundamentais à caracterização do processo de institucionalização da EaD nas IES integrantes do Sistema UAB.

Mill, Ferreira e Ferreira (2018) observam o estabelecimento de duas tipologias de organização da EaD nas IPES vinculadas ao Sistema UAB: uma que centraliza todas as atividades de EaD em um único setor e outra mais descentralizada, que busca incorporar a

modalidade em todos os setores institucionais. Para os autores, ambas colocam desafios para os gestores e apresentam benefícios e desvantagens.

A tipologia centralizadora, segundo os autores, apesar de agilizar decisões e processos de execução dos cursos a distância, dificulta a institucionalização da modalidade, já que cria uma espécie de "gueto institucional", com a EaD funcionando à margem das atividades institucionais (MILL; FERREIRA; FERREIRA, 2018, p. 158).

A tipologia descentralizadora requer um enfrentamento mais rápido das resistências institucionais, para que a EaD adentre em todas as instâncias das universidades, o que, de outro lado, facilita, e muito, o processo de institucionalização da modalidade (MILL; FERREIRA; FERREIRA, 2018). No entanto, mesmo a tipologia descentralizadora necessita de um órgão gestor para a modalidade EaD, responsável pelas questões que envolvem o Sistema UAB, em contraposição à estrutura institucionalizada da universidade (GOULART; SILVA; FERREIRA, 2016).

Ambas as tipologias trazem fragilidade para a institucionalização, já que o problema está na lógica organizacional induzida pelo Sistema UAB, fazendo com que haja uma distinção entre os financiamentos gerais da universidade e os destinados exclusivamente à EaD[30] (MILL; FERREIRA; FERREIRA, 2018).

Cinco dimensões têm sido consideradas fundamentais para a institucionalização da EaD nas IES (FERREIRA; CARNEIRO, 2015; FERREIRA; MILL, 2018):

a) **Planejamento:** "consiste no conjunto de ações adotadas pelas instituições para definir as macrodiretrizes que envolvem a modalidade EaD, suas políticas e procedimentos no escopo da cultura preestabelecida e da sua estrutura organizacional" (FERREIRA; MILL, 2018, p. 361). Está também "associado à vocação institucional, à prospecção das políticas e dos procedimentos, ao fortalecimento das estruturas colegiadas, à integração entre as modalidades de educação presencial e a distância, à garantia de orçamento e ao processo contínuo de avaliação das políticas em EaD" (FERREIRA; CARNEIRO, 2015, p. 232).
b) **Organização:** "é o fator que avalia o status da instituição em assegurar a perenidade de suas ações e sua consequente reputação na sociedade" (FERREIRA; MILL, 2018, p. 361). Está **"**associada à abrangência, à legitimidade, à publicidade e à qualidade acadêmica" (FERREIRA; CARNEIRO, 2015, p. 232).

[30] Ao final deste capítulo, serão discutidas as fragilidades do Sistema UAB e suas implicações nos processos de institucionalização,

c) **Infraestrutura**: “abrange o conjunto de recursos materiais, tecnológicos, acadêmicos e físicos disponíveis e necessários à execução operacional das macrodiretrizes estabelecidas pela organização para o funcionamento da modalidade EaD” (FERREIRA; MILL, 2018, p. 361). Está “associada à infraestrutura física, tecnológica e aos recursos acadêmicos apropriados” (FERREIRA; CARNEIRO, 2015, p. 232).
d) **Pessoal:** “associado à existência de técnicos, docentes e profissionais multidisciplinares para a gestão técnico-pedagógica e administrativa para a oferta de cursos, bem como à legitimação institucional das equipes gestoras às políticas de formação e de qualificação” (FERREIRA; CARNEIRO, 2015, p. 232)**.** “As políticas de gestão de pessoas envolvem o conjunto de medidas que asseguram o provimento e a formação continuada de pessoal necessário para a execução das atividades operacionais e acadêmicas relacionadas às ações planejadas institucionalmente para a EaD” (FERREIRA; MILL, 2018, p. 361).
e) **Serviços ao estudante:** “consistem em ações voltadas à garantia dos direitos plenos, legítimos e qualificados de acesso e permanência [...]" (FERREIRA; MILL, 2018, p. 361). Estão **“**associados à garantia de plena participação dos estudantes dos cursos de EaD nas instâncias institucionais representativas, no acesso aos suportes acadêmicos e pedagógicos, bem como aos auxílios e serviços a eles destinados” (FERREIRA; CARNEIRO, 2015, p. 232).

A partir das dimensões mencionadas, as IPES devem assumir um conjunto de ações orientadas para garantir que a EaD assuma uma identidade organizacional, considerando tanto os elementos basilares da cultura institucional quanto aqueles inerentes a essa inovação (FERREIRA; MILL, 2018). Nesse contexto, torna-se importante a discussão e materialização de políticas estruturantes para a modalidade, abrindo caminhos para que a EaD possa ser inserida e consolidada na estrutura organizacional.

Essas políticas fornecem uma estrutura para o funcionamento da educação a distância, incluindo a definição de normas e responsabilidades (SIMONSON, 2009). A resistência institucional à inovação é esperada no processo, mas tende a se estabilizar com o avançar da institucionalização da modalidade.

Sendo a institucionalização da EaD um processo contínuo de busca pela integração total da modalidade na estrutura organizacional, os pesquisadores têm buscado modelos e teorias que permitam analisar os estágios/fases de institucionalização no âmbito de cada instituição. Dentre as vertentes mais utilizadas, destaca-se a Teoria Institucional, examinada a seguir.

3.2 A institucionalização da EaD a partir da Teoria Institucional

A Teoria Institucional – ou institucionalismo organizacional – insere-se no campo dos estudos organizacionais como uma abordagem que atribui especial atenção aos aspectos institucionais do ambiente, levando em consideração suas dimensões técnicas e suas implicações na ação e no comportamento organizacional (GUARIDO FILHO, 2008). Essa abordagem mostra como as propriedades simbólicas das organizações ajudam a assegurar o apoio de interesses externos (CLEGG; HARDY, 1999).

Apesar de a teoria institucional envolver também os campos da economia e da política, este trabalho focaliza a sua vertente sociológica, levando em consideração a ação social nas organizações e no ambiente institucional. Considera-se essa vertente mais adequada para esclarecer os processos que envolvem as instituições educacionais, em especial, as universidades federais.

É consenso entre os estudiosos institucionalistas que Selznick (1957) é o precursor do tratamento teórico das instituições e de sua relação com as organizações, analisando-as como um tipo diferenciado de sistema social (SCOTT, 2014; FONSECA, 2003).

Segundo Fonseca (2003, p. 48), "ao rejeitar a concepção racionalista e considerar as instituições uma variável independente, ele passou a vislumbrar a organização como expressão de valores sociais, destacando a sua relação com o ambiente".

Selznick procurou distinguir as organizações vistas como instrumentos mecânicos projetados para atingir objetivos específicos das organizações vistas como um sistema orgânico adaptativo, afetado pelas características sociais de seus participantes e pelas variadas pressões impostas por seu ambiente (SCOTT, 2014, p. 24). As instituições surgiriam das transformações das organizações, passando pelo processo denominado "institucionalização", assim definido:

> É algo que acontece a uma organização ao longo do tempo, refletindo a história distinta da própria organização, as pessoas que estiveram nela, os grupos que ela incorpora e os interesses adquiridos que criaram e a maneira como se adaptou ao seu ambiente. No que talvez seja seu significado mais significativo, "institucionalizar" é infundir valor além dos requisitos técnicos da tarefa em questão (SELZNICK, 1949, p. 256-257 *apud* SCOTT, 2014, p.24).

Segundo Scott (2014), ao incorporar determinado conjunto de valores, a organização adquire uma estrutura de caráter, uma identidade distinta, que necessita ser preservada pelos seus participantes.

Na perspectiva de Selznick, a liderança teria um papel fundamental na definição e defesa desses valores e da identidade institucional (SCOTT, 2014).

Para Selznick, além de ser um processo, a institucionalização é variável. Quanto mais definidos forem os objetivos da organização e desenvolvidas suas tecnologias, menos suscetíveis estariam ao processo de institucionalização (SCOTT, 2014). Desse modo, segundo Scott (2014), a institucionalização de cada organização segue um rumo individual, sendo necessário levar em conta sua história e processos envolvidos ao longo do tempo, além de suas características, estruturas, capacidades e responsabilidades.

A primeira vertente da Teoria Institucional – de Selznick e outros seguidores – ficou conhecida como "institucionalismo", ou "velho institucionalismo". Posteriormente, ocorreram algumas mudanças teóricas, que originaram uma nova vertente: "neoinstitucionalismo", ou "novo institucionalismo". É sobre esta última que se discute neste tópico, a começar pelo conceito de instituição.

Segundo Scott (2014, p. 56) as instituições "compreendem elementos reguladores, normativos e culturais/cognitivos, que, juntamente com atividades e recursos associados, fornecem estabilidade e sentido para a vida social" (tradução nossa). Um traço marcante do neoinstitucionalismo é a ênfase na influência do ambiente, sendo que dois fatores são considerados essenciais para a sobrevivência das organizações: a legitimidade e o isomorfismo institucional (FONSECA, 2003).

A legitimidade está ligada à aceitação social e à credibilidade que as instituições precisam para prosperar em seu ambiente social (SCOTT; MENDEL; POLLACK, 2000; SCOTT, 2014). Pode ser entendida como uma "percepção generalizada ou suposição de que as ações de uma entidade são desejáveis, adequadas ou apropriadas em um sistema socialmente construído de normas, valores, crenças e definições" (SUCHMANN 1995, p. 574 *apud* SCOTT, 2014, p. 71, tradução nossa).

Para alcançarem a legitimidade, as instituições precisam do isomorfismo institucional; ou seja, tornarem-se semelhantes a outras instituições de seu contexto, em termos de regras, normas ou ideologias (CHAERKI; RIBEIRO; FERREIRA, 2019). Conforme esses autores, o isomorfismo não significa que as instituições terão atuações idênticas, mas sim que irão seguir as mesmas trilhas, permanecendo as diferenças e especificidades em ideias, crenças e valores.

Segundo Fonseca (2003, p. 54) o "isomorfismo é vantajoso para as organizações, pois a similaridade facilita as transações interorganizacionais e favorece o seu funcionamento interno pela incorporação de regras socialmente aceitas". No entanto, para o autor, essas

pressões isomórficas não eliminariam as tentativas das organizações de exercer autonomia e controle sobre as condições do ambiente, em busca de seus objetivos e interesses.

O isomorfismo institucional pode ser dividido em três tipos:

● Isomorfismo coercitivo – relaciona-se às estratégias similares que as organizações adotam para lidar diante de um mesmo contexto legal, econômico e político e de pressões formais e informais exercidas pelo Estado ou pela indústria (FONSECA, 2003; DIMAGGIO; POWELL, 1983).

● Isomorfismo mimético relaciona-se à adoção de estratégias dos concorrentes para atingir o sucesso por eles conquistado.

● Isomorfismo normativo – consiste na "transmissão de regras normativas de atuação e comportamento profissional disseminadas em nível organizacional por meio de práticas de recrutamento, seleção ou promoção" (FONSECA, 2003, p. 54).

Segundo Scott (2004), as instituições possuem três pilares: regulador; normativo; e cultural-cognitivo. "Juntamente com as atividades e os recursos associados, fornecem estabilidade e sentido para a vida social" (SCOTT, 2014, p. 56, tradução nossa).

O Quadro 7 descreve os três pilares.

Quadro 7 - Pilares das instituições

	Pilar Regulador	**Pilar Normativo**	**Pilar cultural-cognitivo**
Base de conformidade	Conveniência	Obrigação social	Compreensão compartilhada do que é correto
Base de ordem	Regras reguladoras	Expectativas vinculadas	Esquema constitutivo
Mecanismo	Coercitivo	Normativo	Mimético
Lógica	Instrumental	Adequação	Ortodoxia
Indicadores	Regras, leis e sanções	Certificação e credenciamento	Crença comum, lógicas compartilhadas de aceitação e isomorfismo
Sentimento vinculado	Medo da culpa/inocência	Vergonha/honra	Certeza/confusão
Base de legitimação	Legalmente sancionado	Moralmente governado	Compreendido, reconhecido, e culturalmente sustentado

(SCOTT, 2014, p.60, tradução e adaptação nossa)

● Regulador – refere-se aos processos regulatórios existentes nas instituições que restringem o comportamento social mediante o estabelecimento de regras e o monitoramento e aplicação de sanções diante do descumprimento *(*SCOTT, 2014). Essas sanções poderiam ser formais (registradas) ou informais (reprovadas socialmente).

● Normativo – refere-se aos valores e normas que, incorporados institucionalmente, introduzem uma dimensão prescritiva, avaliativa e obrigatória na vida social (SCOTT, 2014). Explica Scott (2014, p. 64, tradução nossa):

> Os valores são concepções do preferido ou desejável, juntamente com a construção de padrões para os quais as estruturas existentes ou os comportamentos podem ser comparados e avaliados. Normas especificam como as coisas devem ser feitas; eles definem os meios legítimos para buscar valores. Os sistemas normativos definem metas ou objetivos (por exemplo, ganhar o jogo, obtendo lucro), mas também designam formas adequadas de se buscar (por exemplo, regras que especificam como o jogo deve ser jogado, concepções de práticas comerciais justas) (Blake e Davis 1964).

Este pilar está diretamente ligado ao comportamento social que cada indivíduo deve adotar dentro da instituição, em diferentes circunstâncias. Ao mesmo tempo em que os sistemas normativos são vistos como restrições impostas ao comportamento social, também fortalecem e possibilitam a ação social, na medida em que conferem direitos, privilégios e responsabilidades (SCOTT, 2014).

- Cultural-cognitivo – sua ênfase está na centralidade dos elementos cognitivos e culturais das instituições, que constituem a natureza da realidade social e dos significados atribuídos (SCOTT, 2014). Está relacionado com as respostas de cada indivíduo aos estímulos do mundo externo, levando em consideração as representações simbólicas de seu ambiente. Além disso, tem uma função fundamental: a constitutiva. Explica Scott (2014, p. 68, tradução nossa):

> Os sistemas culturais operam em vários níveis, desde a definição compartilhada de situações locais, aos quadros e padrões de crença comuns que compreendem a cultura de uma organização, às lógicas de organização que estruturam campos de organização e aos pressupostos e ideologias compartilhados que definem os sistemas políticos e econômicos preferidos em níveis nacionais e transnacionais.

Esses sistemas culturais atuam numa via de mão dupla: ao mesmo tempo em que moldam as crenças individuais dos sujeitos, dependem delas e de suas incorporações para existirem.

Scott (2014) observa uma dimensão afetiva no pilar cultural-cognitivo, já que a aceitação dos sistemas culturais traz sentimentos positivos, de confiança e competência, enquanto sua rejeição traz sentimentos negativos, de confusão, desorientação ou deslocamento, por exemplo.

Pode-se concluir que os três pilares – normativo, regulatório e cultural-cognitivo – relacionam-se diretamente com a base de legitimidade que cada instituição alcança.

3.2.1 *Os processos de institucionalização*

Segundo Scott (2014), apesar de resistentes, as instituições passam por mudanças ao longo do tempo. A institucionalização poderia ser compreendida de duas formas: como um processo, demonstrando o poder e a influência dos interesses organizados e dos atores que se mobilizam em torno deles, sendo profundamente política; ou como o resultado do processo de mudança, colocando estruturas e práticas organizacionais fora do alcance dos interesses e da política (DIMAGGIO 1988 *apud* SCOTT, 2014).

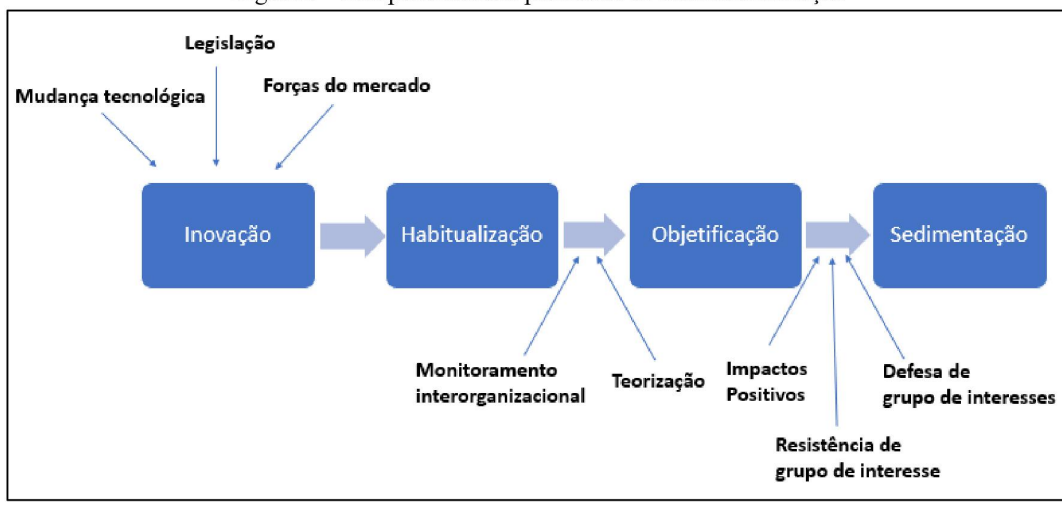
Diversos teóricos abordaram a institucionalização como um processo, caracterizando e descrevendo suas etapas (ZUCKER, 1977; SCOTT, 2014; BERGER; LUCKMANN, 1967; TOLBERT; ZUCKER, 2006).

Scott (2014) considera fundamental analisar os mecanismos subjacentes que trazem as respostas de como e por que a institucionalização acontece. O autor descreve três perspectivas de institucionalização:

a) **Baseada em retornos positivos** – atrelada aos custos e benefícios que os procedimentos adotados pelas instituições adquirem, por meio de feedbacks (retornos) em seu contexto organizacional. Nessa lógica, os interesses e incentivos externos motivam o sistema social, influenciando os rumos dos processos de institucionalização.
b) **Baseada em compromissos crescentes –** vinculada ao pilar normativo, enfatiza o mecanismo de compromissos institucionais assumidos por meio de normas, valores, estruturas e procedimentos, envolvendo atores individuais e coletivos. Segundo Scott (2014), Selznick é o principal representante dessa visão de institucionalização, considerando-a como o surgimento de uma integração social ordenada e estável, que depende da criação de enredos sociais ou de compromissos encorpados em redes de interdependência.
c) **Baseada na objetificação crescente** – vinculada ao pilar cultural-cognitivo, enfatizando o papel importante que a crescente objetificação das crenças compartilhadas tem durante a institucionalização. Berger e Luckmann (1967) são os principais responsáveis por essa visão, considerando a objetificação como processos pelos quais os significados produzidos na interação social são informados/transmitidos para terceiros, fortalecendo, assim, a objetividade do mundo institucional (BERGER; LUCKMANN, 1967 *apud* SCOTT, 2014,).

A partir da abordagem de Berger e Luckmann, Tolbert e Zucker (1999) desenvolveram um modelo de institucionalização que contém quatro componentes subsequentes: inovação, habitualização, objetificação e sedimentação (Figura 3).

Figura 3 - Componentes dos processos de institucionalização



Fonte: Adaptação de Tolbert e Zucker (1999)

A inovação consiste em um primeiro estágio da institucionalização, quando, diante de mudanças tecnológicas na legislação ou por forças do mercado, "os atores nas organizações inovam, promovendo novas ideias, soluções e práticas" (SCOTT, 2014, p. 148). Segundo Scott (2014), além de inovarem, esses atores observam o que outras instituições semelhantes estão fazendo, podendo adotar algumas dessas soluções (isomorfismo).

As soluções criadas e/ou adotadas são testadas, iniciando o processo de habitualização, que envolve "a geração de novos arranjos estruturais em resposta a problemas ou conjuntos de problemas organizacionais específicos e à normalização de tais arranjos em políticas e procedimentos" que podem ser aplicados a uma ou mais organizações com problemas semelhantes (TOLBERT; ZUCKER, 1999, p. 10[31]). Segundo Tolbert e Zucker (1999), ao resultar em uma estrutura, esse processo pode ser considerado um estágio de pré-institucionalização.

Em seguida, inicia-se o processo de objetificação, que "envolve o desenvolvimento de certo grau de consenso social entre os decisores da organização a respeito dos valores da estrutura, e a crescente adoção pelas organizações" (TOLBERT; ZUCKER, 1999, p. 12). Esse

[31] A versão do texto de Tolbert e Zucker estudada, apesar de mesmo conteúdo, não é a editada/formatada originalmente. Por isso a paginação está diferente.

processo passa pela teorização formal, que busca esclarecer por que e para qual contexto a estrutura proposta é adequada (SCOTT, 2014).

Segundo Tolbert e Zucker (1999), esse processo pode ocorrer por meio de dois mecanismos diferentes: no primeiro, as organizações fazem o monitoramento dos riscos e resultados da mudança estrutural proposta e difundem essa escolha como adequada; no segundo, um grupo de indivíduos com interesse material na estrutura se dedica à teorização dessa mudança estrutural, apresentando-a como solução para outras organizações. Nesse sentido, "ao identificar um conjunto de organizações que enfrentam um problema definido e ao prover uma avaliação positiva de uma estrutura como uma solução apropriada, a teorização atribui a estrutura uma legitimidade cognitiva e normativa geral" (TOLBERT; ZUCKER, 1999, p. 14).

A última fase do processo de institucionalização, a sedimentação, apoia-se na continuidade e permanência da estrutura, por meio de sua propagação e sobrevivência através de gerações de membros da organização (TOLBERT; ZUCKER, 1999). Nesse processo, é fundamental compreender os "fatores que afetam a medida da difusão e retenção no longo prazo da estrutura" (TOLBERT; ZUCKER, 1999, p. 14). O conflito de interesses é um desses fatores, com grupos que resistem às mudanças estruturais propostas e outros, que, de outro lado, atuam fervorosamente na defesa dessas mudanças. Outro fator importante é o impacto positivo dessa estrutura no contexto organizacional.

Tolbert e Zucker (1999) afirmam que a institucionalização total dependeria tanto de um equilíbrio entre resistência e aceitação da estrutura, quanto de uma correlação positiva com os resultados desejados. A promoção desses resultados garantiria a permanência da estrutura ao longo do tempo.

O reverso do processo de institucionalização seria a desinstitucionalização, fruto de oposição à estrutura por parte de grupos que exploram suas desvantagens para gerar mudanças no ambiente (TOLBERT; ZUCKER, 1999).

O Quadro 8 descreve os estágios de institucionalização.

Quadro 8 - Estágios de institucionalização e dimensões comparativas

Dimensão	Pré-institucionalização	Semi-institucionalização	Total institucionalização
Processos	Habitualização	Objetificação	Sedimentação
Características dos adotantes	Homogêneos	Heterogêneos	Heterogêneos
Ímpeto para difusão	Imitação	Imitação/normatização	Normativa
Atividades de teorização	Nenhuma	Alta	Baixa
Variância na implementação	Alta	Moderada	Baixa
Taxa de fracasso estrutural	Alta	Moderada	Baixa

Fonte: Adaptação de Tolbert e Zucker (1999, p. 16)

O Quadro 8 permite observar que apenas no estágio de pré-institucionalização as instituições adotantes são homogêneas. Quanto ao ímpeto de difusão, observa-se que esse processo se inicia com a imitação e termina com a normativa. As atividades de teorização concentram-se na semi-institucionalização. A variância na implementação inicia-se alta, mas vai caindo nos estágios posteriores, sendo baixa no processo de sedimentação. Do mesmo modo, a taxa de fracasso estrutural também é alta no estágio de pré-institucionalização, mas cai nos estágios subsequentes.

3.2.2 *A Teoria Institucional em estudos sobre institucionalização da EaD*

Vários estudos de pós-graduação *stricto sensu* têm utilizado a teoria institucional como embasamento para descrever os processos e os estágios de institucionalização da educação a distância em universidades federais. Levantamento bibliográfico realizado nas plataformas de teses e dissertações da Capes e do Ibict localizou as dissertações de Reichen (2014), Vilela (2019), Nascimento, (2014) e as teses de Melo (2016) e Chaquime (2019). A intenção aqui é apresentar estes trabalhos e examinar como a Teoria Institucional foi utilizada para descrever/analisar os processos de institucionalização da EaD em universidades federais.

A dissertação de Reichen (2014), intitulada "Institucionalização dos cursos de graduação na modalidade a distância: políticas públicas federais e suas aplicações em uma universidade pública no estado do Paraná", teve por objeto de estudo as percepções dos professores dos cursos de graduação sobre a EaD e sua institucionalização na Universidade Federal do Paraná. A Teoria Institucional foi escolhida para embasar a análise da institucionalização, tendo como principais referenciais: Berger e Luckmann (2004), Kramer (2000), Owen-Smith (2011) e Tolbert e Zucker (1999).

Reichen (2014, p. 67) compreende a institucionalização "como um processo que cumprirá as fases inicial, intermediária e de consolidação", buscando identificar os estágios da institucionalização da EaD a partir da perspectiva de Tolbert e Zucker (1999): habitualização, objetificação, sedimentação.

A autora fez uma exaustiva análise documental para traçar o panorama do processo de institucionalização da EaD na Universidade Federal do Paraná. Identificou que o processo de habitualização ocorre com a criação do Núcleo de Educação a Distância, mediante a implementação, inicialmente, de um primeiro e único curso, pouco teorizado em resoluções e normas de atividades específicas, paralelamente ao envolvimento homogêneo de seus professores do Setor de Educação. O processo de objetificação foi identificado no PDI 2007-2011, com base no convênio da UAB, no expressivo aumento do número de cursos, vagas e nos esforços de teorização da EaD na instituição.

Segundo Reichen (2014), o processo de sedimentação foi analisado no PDI de 2012/2016, com a percepção de que as metas e propostas de alterações organizacionais do PDI anterior já se concretizaram e de que as práticas já demonstravam uma cultura estrutural. No entanto, quando analisa o PDI-2012 em contraposição com os questionários respondidos pelos professores, a pesquisadora conclui que a instituição se encontra na transição do processo de objetificação para sedimentação.

A dissertação de Vilela (2019) tem por objetivo analisar o processo de institucionalização da EaD na Universidade Federal da Grande Dourados (UFGD). A autora utiliza como referencial teórico: Zucker (1996), Zucker (1987), Augusto (2007), Colalillo *et al*. (2015) e Kezar (2007). Os autores Kezar e Sam (2013) foram referenciados para descrever as etapas do processo de institucionalização: mobilização, implementação e institucionalização.

Vilela (2019) considera que o processo de institucionalização da EaD na UFGD inicia-se em 2010, com a adesão ao Sistema UAB. A partir desse momento, a EaD passa a ser incluída nos PDIs e verificam-se "iniciativas de sua configuração como unidade acadêmica, em que se intitulou 'Faculdade de Educação a Distância', buscando se assemelhar aos moldes das demais unidades" (VILELA, 2019, p. 85).

De 2012 a 2015, Vilela (2019, p. 130) considera que a instituição avançou na primeira fase da institucionalização o processo de mobilização, "com o desenvolvimento da consciência do coletivo e a criação de uma rede integrada visando dar visibilidade ao processo", além da ampla divulgação das ações da EaD no campo institucional. Segundo Vilela (2019), na fase seguinte, de implementação, a universidade enfrentou desafios decorrentes da dependência majoritária de convênios e da UAB, com estruturas provisórias. A autora menciona o

planejamento de criação de cursos vinculados na instituição com recursos próprios, no "Plano de Expansão da UFGD 2011-2020", posteriormente incorporado ao PDI 2013-2017.

Quanto à última fase do processo, a institucionalização, Vilela (2019) aponta que a EaD atingiu aos seguintes requisitos do processo (2013): vinculou-se ao corpo da organização e faz parte das regras e normas institucionais. No entanto, considera esse processo ainda incipiente e inacabado, devido à dependência em relação a UAB. Conclui que a institucionalização da EaD na UFGD encontra-se entre a fase de implementação e a de institucionalização/sedimentação.

A dissertação de Nascimento (2014) analisa a consolidação da modalidade de ensino a distância na Universidade Federal do Rio Grande do Norte a partir da perspectiva dos gestores acadêmicos. Apesar de o trabalho ter um capítulo sobre a Teoria Institucional, essa teoria não foi utilizada no capítulo empírico, destinado a analisar os estágios do processo de institucionalização da EaD na instituição investigada. Nas Considerações Finais, o autor afirma que o processo de institucionalização da UFRN encontra-se em estágio embrionário, uma vez que "não há uma clareza sobre o que se deseja institucionalizar de fato, se a modalidade a distância ou os programas governamentais, adaptando-os à realidade da instituição" (NASCIMENTO, 2014, p. 69).

O objetivo da tese de Melo (2016) foi avaliar o processo de institucionalização da EaD na Universidade de Brasília a partir da Teoria Institucional, utilizada para definir e analisar suas fases, categorias e estágios de institucionalização.

Segundo Melo (2016), no estágio de pré-institucionalização, de habitualização, observaram-se: normatização da EaD no PDI, PPP institucional e convergência dos projetos pedagógicos dos cursos a distância com os dos cursos presenciais; criação da Diretoria de Ensino de Graduação a Distância, com nomeação de diretores, elaboração de instruções normativas e resoluções relacionadas; isomorfismo coercitivo, por intermédio da UAB, com pressão externa do MEC; necessidade de revisão de algumas normas, regras e resoluções da universidade para viabilizar a institucionalização da EaD; motivação dos profissionais e aceitação da modalidade vistos como fatores que interferem na institucionalização; e falta de liderança dos gestores no processo de institucionalização, além de outros aspectos relatados.

No estágio de semi-institucionalização, de objetificação e isomorfismo mimético, Melo (2016) observou os seguintes aspectos, dentre outros: discussão do processo de institucionalização internamente pelas coordenações, decanatos e reitoria, ficando de fora dos colegiados; predominância de grupos favoráveis à modalidade na UnB, apesar de ainda existirem grupos resistentes; isomorfismo mimético, por meio da ocorrência de visitas a outras instituições, para verificar o processo de institucionalização e consequente proposição de plano

de metas para UnB; e importância da periodicidade de reuniões entre líderes do processo para manutenção e avanço da institucionalização.

No estágio de estágio de total-institucionalização, de sedimentação e isomorfismo normativo, Melo (2016) observou os seguintes aspectos: interferência negativa da descontinuidade política-administrativa, seja nos municípios dos polos ou no repasse de verbas por parte do Governo Federal, no processo de institucionalização; necessidade de revisão de regras e normas orientadas para a institucionalização da modalidade; e dúvidas e incertezas dos entrevistados quanto à continuidade dos cursos a distância. Esses e outros aspectos levaram a pesquisadora a constatar que a UnB não conseguiu superar a fase de objetificação, estando ainda na fase de semi-institucionalização (MELO, 2016).

Por último, a tese de Chaquime (2019) teve por objetivo analisar a institucionalização da EaD na Universidade Federal de São Carlos (UFSCar). A Teoria Institucional foi utilizada como principal referencial teórico para analisar o processo de institucionalização da EaD. A partir da triangulação entre documentos institucionais e entrevistas com gestores e profissionais envolvidos na institucionalização da EaD, a pesquisadora conseguiu detalhar o processo em caráter temporal, seguindo o modelo de análise de Tolbert e Zucker (1999):

- **Habitualização – 2006 a 2008:** "caracteriza-se pela criação de novas estruturas dentro do organograma da UFSCar, bem como de normatizações e procedimentos [...] visando inserir a EaD de forma sistêmica à universidade". Além disso, a autora observa a constituição de um grupo de docentes exclusivamente destinados ao desenvolvimento da EaD (CHAQUIME, 2019, p. 76).
- **Objetificação – 2009 a 2013:** "as estruturas criadas, da qual a SEaD é o principal exemplo, materializam-se com vistas a difundir a modalidade a distância em âmbito organizacional". Além disso, a pesquisadora observa os impactos positivos da implementação da modalidade, como: colação de grau das primeiras turmas de graduação; reconhecimento e crescimento dos cursos; e credenciamento para EaD no período de cinco anos (CHAQUIME, 2019, p. 76).
- **Sedimentação– 2013 em diante:** Chaquime (2019) observa que a EaD continuou crescendo na instituição, apesar de os vestibulares terem sido suspensos em 2013, devido a cortes no fomento. No entanto, a pesquisadora observa ainda reformulações em sua estrutura, "o que indica que o novo arranjo criado para a inserção sistêmica da modalidade ainda não ganhou sustentabilidade e, portanto, a institucionalização não se sedimentou" (CHAQUIME, 2019, p.76).

Chaquime (2019) concluiu que a UFSCAR não conseguiu concluir o estágio de sedimentação e institucionalização total da EaD, apesar dos grandes avanços nesse percurso. Dentre os fatores que não foram contemplados no processo de institucionalização, menciona: cômputo das horas dedicadas à EaD no esforço docente; e reconfigurações da unidade gestora, SEaD, em decorrência de cortes orçamentários.

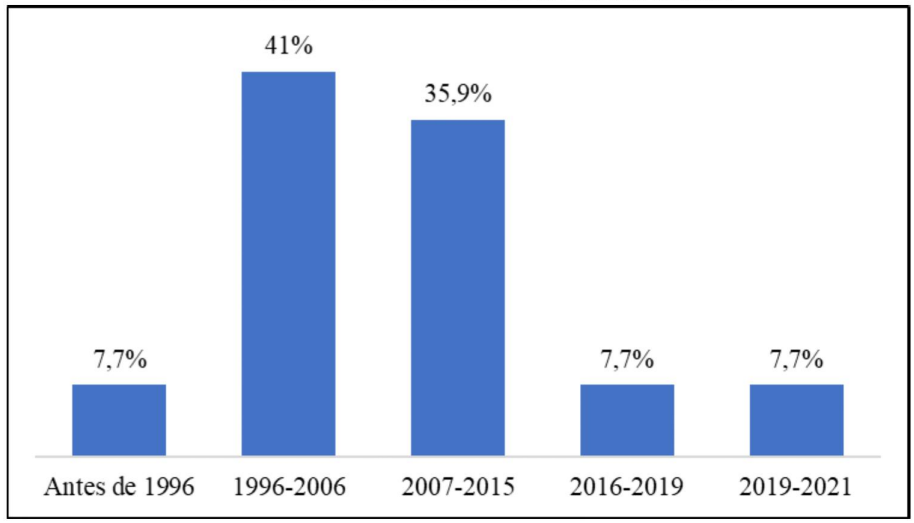
3.3 Análise da institucionalização da EaD nas universidades federais

Este tópico objetiva discutir e analisar o processo de institucionalização da EaD nas universidades federais brasileiras, a partir dados coletados nos questionários e nas entrevistas semiestruturadas com coordenadores UAB e gestores da EaD das Universidades Federais. A análise partirá da caracterização da oferta da EaD nas UFs e continuará a partir das seguintes dimensões da institucionalização identificadas nos dados coletados (entrevistas e questionários): 1) normativa, organizacional e administrativa; 2) orçamentária e financeira; 3) pedagógica; 4) estudantil; e 5) cultural-cognitiva e política.

3.3.1 *Caracterização da oferta da EaD nas UFs*

Quanto ao início da EaD na universidade, a maior parte se deu nos períodos de 1996 a 2006 (41%) e de 2007 a 2015 (35,9%) (Gráfico 3). Isso mostra que grande parte da amostra é composta por instituições com iniciativas mais consolidadas de educação a distância, em comparação com a EaD recém-implantada (2019-2021), que corresponde a apenas 7,7% das universidades. Trata-se, portanto, de instituições que tiveram tempo suficiente para avançar no processo de institucionalização da modalidade.

Gráfico 3 - Ano de início da EaD na universidade



Fonte: Dados da pesquisa

Sobre a quantidade de cursos da UAB (graduação, especialização etc.) ativos na universidade (Tabela 9), 45% ofertam entre 6 e 10 cursos e 40%, até 5 cursos. Somente 15% das universidades contam com mais de 10 cursos vinculados à UAB.

Tabela 9 - Quantidade de cursos UAB de qualquer modalidade ativos na universidade

Cursos UAB ativos	**N**	**%**
1 a 5	16	40
6 a 10	18	45
11 ou mais	6	15
Não há cursos ativos no momento	0	0
Total	**40**	**100**

Fonte: Dados da pesquisa

Especificamente em relação aos cursos de graduação da UAB ativos (Tabela 10), 50% ofertam até 5 cursos e 45%, entre 6 e 10 cursos. Apenas 5% das universidades contam com mais de 10 cursos vinculados à UAB.

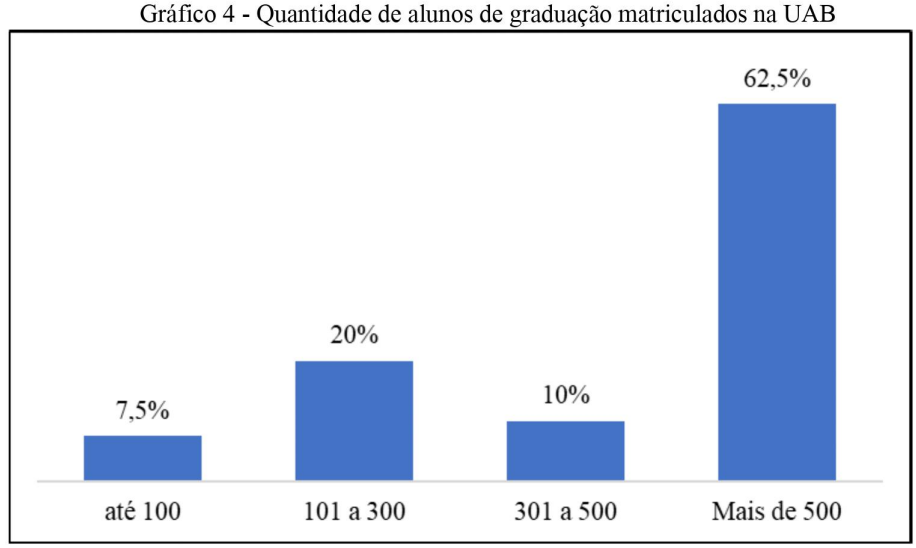
Tabela 10 - Quantidade de cursos de graduação da UAB ativos

Cursos de graduação ativos	**N**	**%**
1 a 5	20	50
6 a 10	18	45
11 ou mais	2	5
Não há cursos de graduação ativos	0	0
Total	**40**	**100**

Fonte: Dados da pesquisa

Em relação à quantidade de matrículas nos cursos de graduação da UAB, 62,5% das universidades contam com mais de 500 alunos matriculados e 20%, até 300 matriculados (Gráfico 4).

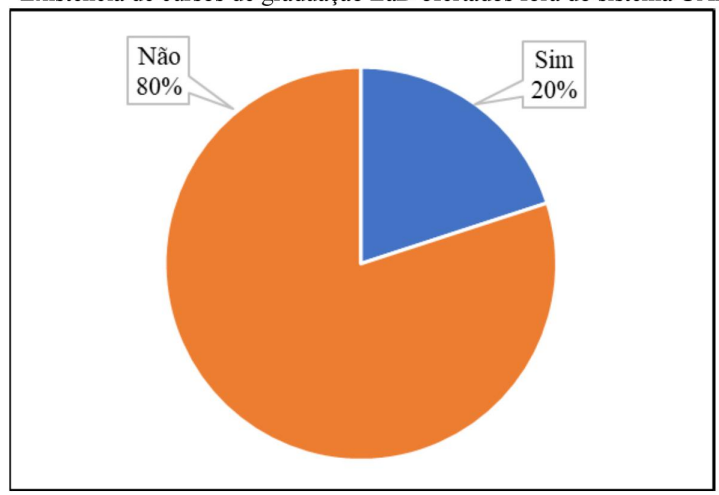
Gráfico 4 - Quantidade de alunos de graduação matriculados na UAB



Fonte: Dados da pesquisa

O Gráfico 5 mostra que grande parte dos cursos de graduação EaD (80%) não é oferecida fora do sistema UAB.

Gráfico 5 - Existência de cursos de graduação EaD ofertados fora do sistema UAB



Fonte: Dados da pesquisa

Isso corrobora a ideia de que a educação a distância é viabilizada mediante o programa UAB, dificultando sua institucionalização nas universidades. O que ocorre na maior parte das

IPES são processos de institucionalização "dependentes" do Sistema UAB, o que prejudica a garantia dos princípios de autonomia pedagógica, financeira e administrativa da Universidade Pública, previstos constitucionalmente, como será abordado nos próximos tópicos.

3.3.2 *Institucionalização na dimensão normativa, organizacional e administrativa*

No Brasil não existem universidades federais dedicadas exclusivamente à EaD. Nesse sentido, implementar essa modalidade nas instituições já tradicionalmente organizadas para a modalidade presencial requer a realização de alterações no longo prazo, integrá-la a todas as suas instâncias, por meio de um processo de institucionalização. Como mencionado anteriormente, uma instituição é constituída de elementos reguladores, normativos e culturais/cognitivos (SCOTT, 2014).

O processo de institucionalização inicia-se quando a universidade manifesta interesse em implementar cursos a distância, passando a debater a modalidade em suas instâncias. Nesse momento, é importante constituir uma equipe responsável por liderar a organização da modalidade, aqui denominada "equipe gestora", conforme discutido teoricamente no capítulo anterior.

Mill *et al*. (2010) discutem a importância da gestão educacional no conjunto de elementos que compõem o processo educacional, afirmando a necessidade de conhecer as particularidades das unidades/instituições que ofertam a EaD para se fazer uma boa gestão.

Segundo Vieira (2012), é necessário realizar alterações no processo organizacional das instituições para a inserção da EaD, em função de suas características específicas. Tal inserção "vem sendo feita por meio de vários atos internos e inclusões administrativas e programáticas: convênios, portarias, inclusão no PDI, resolução de Conselhos, estatuto, regimento e resoluções" (VIEIRA, 2012, p. 69). É aqui que entra a dimensão da institucionalização que é chamada de "normativa".

No regimento geral, devem ser definidas as normas de funcionamento da educação a distância e no PDI devem ser definidas as estratégias para a atuação institucional nas duas modalidades: presencial e a distância (VIEIRA, 2012).

Nas entrevistas, percebe-se o papel de liderança da gestão na institucionalização da modalidade no aspecto normativo:

> [...] primeira coisa que hoje a gente procura estabelecer [é] tentar construir uma política de educação a distância na nossa universidade, que não tem sido fácil. (E-UFNE2)

> Então, eu volto à minha posição como gestora. Eu fiz o meu dever de casa pro PDI. Tá lá na universidade, no PDI da universidade, as previsões pra educação a distância, pra CEAD. Então, não posso dizer que ela não tá institucionalizada. Tá. (E-UFSE5)

Em termos de estrutura organizacional, é demandada a criação de um órgão específico para a modalidade, uma Unidade Gestora de Educação a Distância, responsável por dirigir as ações da modalidade nos aspectos técnicos, pedagógicos e acadêmicos e no que se refere aos recursos humanos. Essa Unidade pode ser criada como um Centro, Núcleo, Secretaria, Coordenadoria ou outra denominação.

A Tabela 11 apresenta a posição ocupada pela unidade gestora de EaD na estrutura administrativa das UFs que responderam ao questionário. Os Centros e as Coordenações de EaD representam, cada um, 17,5% da amostra, seguindo-se Núcleo e Secretaria (cada um com 15%), Diretoria (10%) e Unidade Acadêmica (7,5%).

Tabela 11 - Posição ocupada pela unidade gestora de EaD na estrutura administrativa

Posição ocupada	**N**	**%**
Centro	7	17,5
Núcleo	6	15
Secretaria	6	15
Unidade Acadêmica	3	7,5
Coordenação ou Coordenadoria	7	17,5
Diretoria	4	10
Outros	7	17,5
Total	**40**	**100**

Fonte: Dados da pesquisa

Assim como chamado no "isomorfismo" da Teoria Institucional, no processo de institucionalização da EaD é comum que as universidades tomem como referência modelos de estruturação da modalidade já consolidados em outras instituições. Isso explica a existência de uma divisão quase homogênea entre os diferentes tipos de unidades gestoras. Porém, ocorrem mudanças frequentes na estrutura da modalidade nas UFs durante o processo de institucionalização.

As instituições que informaram outras posições diferentes das previstas no questionário (17,5%) incluem: Superintendência (3), Agência de Educação Digital e a Distância (1), Unidade Especial (1) e Subdivisão de Educação a Distância (1) (Quadro 9).

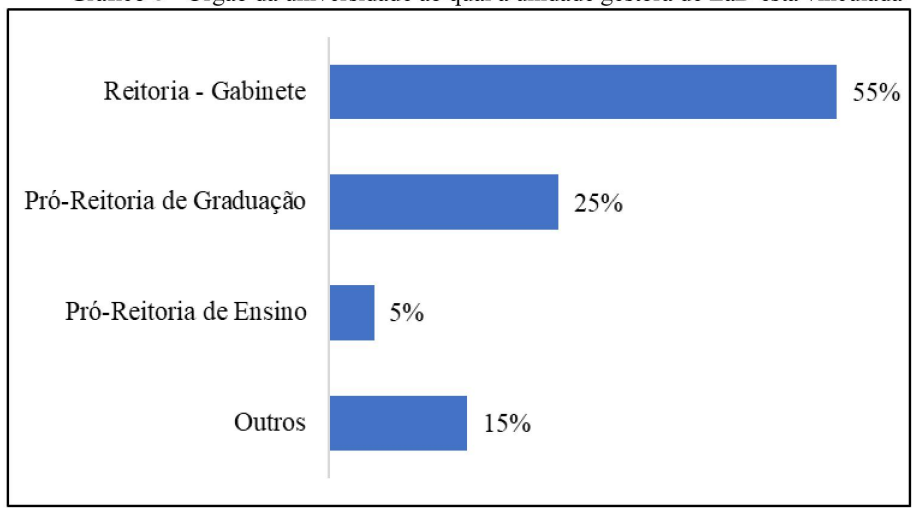
Quadro 9 - Outras posições ocupadas pela unidade gestora de EaD

Outros
Superintendência (3 respostas)
Agência de Educação Digital e a Distância
Unidade Especial
Há, dentro da Coordenadoria de Tecnologias Educacionais, a Subdivisão de Educação a Distância
Nenhuma

Fonte: Dados da pesquisa

Em relação ao órgão da universidade ao qual a unidade gestora de EaD está vinculada (Gráfico 6) a maior parte (55%) está ligada à Reitoria, seguindo-se Pró-Reitoria de Graduação (25%) e Pró-Reitoria de Ensino (5%).

Gráfico 6 - Órgão da universidade ao qual a unidade gestora de EaD está vinculada



Fonte: Dados da pesquisa

Outras 15% estão vinculadas a outros órgãos da universidade, tais como: Direção da unidade acadêmica e Pró-Reitoria de Pós-Graduação (Quadro 10).

Quadro 10 - Outros órgãos da universidade aos quais a unidade gestora está vinculada

Outros
Centro
Direção da unidade acadêmica responsável
Não tem muita clareza: fica entre a Reitoria e a Pró-reitoria de Ensino
Pró-Reitoria de Pós-Graduação
Unidade Independente
Unidade suplementar

Fonte: Dados da pesquisa

A vinculação à Reitoria seria a mais adequada ao processo de institucionalização, pois assim a unidade gestora de EaD teria acesso direto ao gabinete do reitor, sem precisar se submeter a outras instâncias. No caso, por exemplo, das universidades cujas unidades que estão vinculadas às Pró-reitorias suas decisões e processos administrativos passam pelo crivo do pró-reitor antes de chegarem às instâncias superiores.

A fala de um entrevistado demostra que essa vinculação da EaD à reitoria facilita até mesmo sua inserção nos Conselhos Superiores, que discutem e determinam as normas, políticas e regulamentos institucionais. "O centro, que é a unidade, é um órgão da reitoria. Então, esse é um ponto que já é. organicamente, vamos dizer assim, já contribui pra que haja essa participação. Então, esse é um ponto central" (E-UFCO3).

Muitas conquistas da modalidade no processo de institucionalização passam pela normatização, o que envolve também a dimensão administrativa, mediante a inserção de representantes da modalidade nos Conselhos Superiores, Câmeras e Colegiados representativos. As entrevistas incluíram perguntas aos coordenadores e gestores sobre a inserção de representantes da EaD nessas instâncias. As respostas variaram entre as UFs em que a modalidade está inserida (completamente ou parcialmente) e aquelas em que não há esse tipo de representação superior.

O Quadro 11 mostra as falas dos entrevistados que confirmam a participação de representantes da EaD nos conselhos superiores e instâncias representativas:

Quadro 11 - Participação da EaD nos conselhos e instâncias superiores

Sabe o Comitê Gestor da universidade? [...] o diretor faz parte do Comitê Gestor da universidade, e é a universidade como um todo. Então, eu acho que isso é importante. Então, ele tá lá representando como diretor do CEAD, que cuida do quê? Dos cursos a distância. (E-UFSE4)
A direção da unidade, ela tem o assento nos Conselhos Superiores como qualquer outra unidade acadêmica, né. Então, há uma isonomia no que diz respeito à representação da unidade dentro da instituição. Nós participamos de todos os conselhos, temos assentos em todos os conselhos. O que eu acho interessante é apontar, então, a discussão hoje da educação a distância. Ela é muito presente, porque, à medida que a gente tem essa oportunidade de participar dos conselhos, nós acabamos interagindo mais com os colegas de outras unidades, né, e temos aí uma abertura muito grande de outras unidades**.** (E-UFSE2)
Temos participação em tudo, e isso aconteceu desde os primeiros anos da UAB. Nós exigimos que todos os coordenadores de curso tivessem participação nos conselhos de graduação. A gestão da EaD, não da UAB necessariamente. UAB mais EaD. Tinha participação no CONSUNE também, aqui. Enfim, não tem nenhum colegiado que a gente esteja fora. Estamos por dentro de todas as reuniões, todas as reuniões os coordenadores de curso estão onde devem estar. Os gestores da EaD estão onde devem estar. (E-UFSE3)
Então, têm assento no Conselho Superior de ensino de graduação, de pós-graduação, de extensão... No Conselho Universitário, não, mas no Conselho de Ensino, Pesquisa e Extensão, sim, e nas câmaras, né, das áreas. Então, eu diria que sim, há uma participação razoável, legítima, muito associada a essa questão (E-UFCO3).
Os coordenadores de curso eles têm cadeira, eles têm acento nas Câmeras de Ensino, né. Então, eles participam das Câmeras de Ensino. Tudo que um coordenador de curso institucional precisa fazer, e o coordenador do curso da UAB também, ele tem a mesma responsabilidade, né, participa das reuniões. Eles, eles precisam estar ali inseridos, né, em todo o processo, em toda a vida acadêmica de um coordenador de curso, né, da universidade. Ele é um coordenador de curso da universidade. Então, a institucionalização desse lado tá tranquilo, né. Ele é tratado igual, né? (risos) (E-UFCO1)
Vamos lá! Aí a outra parte que vem com isso, da gente ser um centro. Nós temos representantes nos conselhos eleitos pelos pares, aqueles conselhos CEPEX, CONSUN, e a direção do centro também tem assento. Então, a gente vota orçamento, a gente vota as resoluções, a gente vota calendário acadêmico, ... Se dá também nesse âmbito administrativo. Além dessas coisas, com esse reconhecimento que é um centro com regimento, com assento nos Conselhos Superiores, né, com discussão, com voto nas eleições pra reitor de todas as categorias. (E-UFNE2)
Quem tem assento, no caso, do Conselho Universitário é o diretor geral da unidade. E quem tem assento no Conselho de Ensino, Pesquisa e Extensão é a coordenadora geral de cursos de graduação (E-UFNE4).
Tem assento em todas as instâncias, né, da universidade. Ela é ligada ao gabinete, ela tem acento em todas as instâncias, na Pró-reitoria de Graduação, de Pesquisa, de Extensão. Então, é um órgão vinculado ao gabinete que tem acento nas demais instâncias da organização administrativa. (E-UFNE1)

Fonte: Dados da pesquisa

O Quadro 12 mostra as falas que negam a participação de representantes da modalidade nos conselhos e órgãos superiores:

Quadro 12 - Negativa de participação da EaD nos conselhos e instâncias superiores

Cadeira nativa no COUNI e no CEP nós não temos, porque o NEAD, né, não é um departamento; ele é um apêndice, da... ele faz parte do gabinete da Reitoria. Então, quem representa lá a gente é o reitor. Mas a conversa que nós temos com o reitor ela é muito afinada. Tudo que a gente leva, ele dá um retorno positivo com urgência, assim, tudo muito rápido. (E-UFN1)
Eu tenho uma cadeira, como representante do reitor, no CEDERJ. Mas no Conselho Universitário, eu não tenho acesso. (E-UFSE5)
Nos conselhos, não. Não tinha oficialmente, embora a gente seja sempre ouvido, né, [...] porque foi uma discussão densa com relação a isso por conta de esses cargos serem indicação da Reitoria, e aí uma resistência do grupo em aceitar isso dentro dos conselhos, né, porque seria mais uma posição a favor da Reitoria, digamos assim. Essa era uma preocupação do grupo, né. [...] Os conselhos, eles são formados por representantes direção das unidades, né, professores eleitos, técnicos eleitos, alunos eleitos. O CEP também, né (E-UFCO2)
No caso, o secretário não tem assento no Conselho Universitário. O setor que deveria estar conduzindo hoje a parte de instâncias superiores seria a Pró-reitoria de Graduação. Então, a gente tem uma Pró-reitoria de Graduação, que deveria ser a instância responsável tanto em discutir os cursos presenciais quanto os cursos a distância. (E-UFS2).
Uma outra situação é a questão da representatividade, né, nos conselhos, né, os conselhos superiores da universidade, tanto nos conselhos nos NDES, como também nos conselhos superiores, né. Eu acho que a gente precisa, e aí, quando você tiver fazendo isso, essas representações dos cursos da EaD tiver nos conselhos, nos núcleos, nos NDES, e por aí vai, aí, sim, eu acho que aí nós tamos realmente em passos largos pra uma institucionalização plena da EaD em qualquer instituição. (E-UFN2)

Fonte: Dados da pesquisa

Nas entrevistas, identificou-se também uma forma de institucionalizar a EaD fora da unidade gestora da modalidade, de modo que os professores da modalidade lotados em unidades acadêmicas poderiam ser eleitos para compor os cursos da EaD nesses conselhos. Assim, apesar de a Secretaria de Educação a Distância não ter uma cadeira, não se pode afirmar que a EaD estaria fora das discussões institucionais.

> São as Pró-reitorias que compõe os conselhos. Tanto o Administrativo, o CONSAD, quanto o Conselho de Ensino, Pesquisa e Extensão, que é o CONSEPE, né. Nesses dois conselhos nem a Secretarias de Infraestrutura nem a Superintendência têm assento. No entanto, os cursos têm os coordenadores, né, eles fazem parte do CONSEC, que é o conselho de centro, né. Eles podem ser escolhidos como representantes para representar os professores, podem ser escolhidos pelos seus pares para representar os professores nos conselhos. Então, na verdade, né, a EaD ela é, porque ela tá institucionalizada de uma forma de que o curso não é da SEDIS. (E-UFNE3)

Existem também instâncias diferentes dos Conselhos Superiores que permitem a inserção da Unidade Gestora, por exemplo, os comitês. Por isso, a gestora entrevistada não sente falta de uma cadeira nos Conselhos:

> Eu não defendo essa representação da secretaria, né. Pelo menos, nós nunca sentimos falta, sabe, Marcela, dessa representação, né, no CONSEPE, CONSAD, porque, de uma forma ou de outra, a gente está nas comissões que levam essa pauta. E sempre que tem uma pauta, uma resolução, de pesquisa a gente tá enquanto EaD, enquanto pesquisadora. Eu tenho representação nessa comissão que vai reelaborar a resolução que regula a oferta, que regula esses projetos de pesquisa, né. (E-UFNE3)

A dimensão normativa se articula com a dimensão organizacional da institucionalização, na medida em que a modalidade precisa se integrar estruturalmente e academicamente ao estatuto, regulamento geral, políticas institucionais e normas que contemplam as dimensões do ensino, pesquisa e extensão. Uma entrevistada demonstra como isso é importante também para a dimensão pedagógica da institucionalização, de modo a garantir a oferta de ações de extensão, por exemplo:

> Então a gente conseguiu alterar a Resolução, o Cepe, né. Conseguimos articular e trabalhar junto com a Câmara de Extensão e, depois, no Cepe, né, no Conselho de Ensino, Pesquisa e Extensão, a alteração dessa Resolução pra considerar, então, que esses MUCS sejam também ações de extensão. Então, acho que isso foi um avanço bem grande, porque são atividades que tão sendo desenvolvidas, que são cursos que tão sendo criados internamente e que ficam disponíveis, né, numa plataforma online, disponível pra qualquer pessoa que tem interesse em fazer, né (E-UFS1).

Ao mesmo tempo, a dimensão normativa se articula também com a dimensão cognitiva-cultural, pois essa inserção da modalidade na organização interna traz um reconhecimento que ajuda a vencer as resistências, como mostra essa fala:

> A partir do momento que nós temos isso legitimado, temos isso escrito nos projetos, para nós foi um avanço muito grande e uma certa tranquilidade, porque nós sabemos a resistência, né, que existe, sim, em relação à educação a distância. Até mesmo dentro desses projetos. No momento da discussão, eu, por exemplo, eu fazia parte do colegiado do curso presencial da Educação Física. Então, no momento da discussão do projeto houve, sim, resistência. Não foi algo tranquilo, que falasse assim: "Ah, vamos aceitar a educação a distância". Não. Foi algo que nós tivemos que argumentar e colocar como uma necessidade institucional mesmo de reconhecimento, tá. Então, nós conseguimos isso em vários projetos (E-UFSE2).

Outro aspecto da institucionalização organizacional e administrativa é a inserção dos alunos da modalidade no sistema acadêmico das UFs. Todas as universidades respondentes do questionário confirmaram que há essa inserção, como demonstra a Tabela 12.

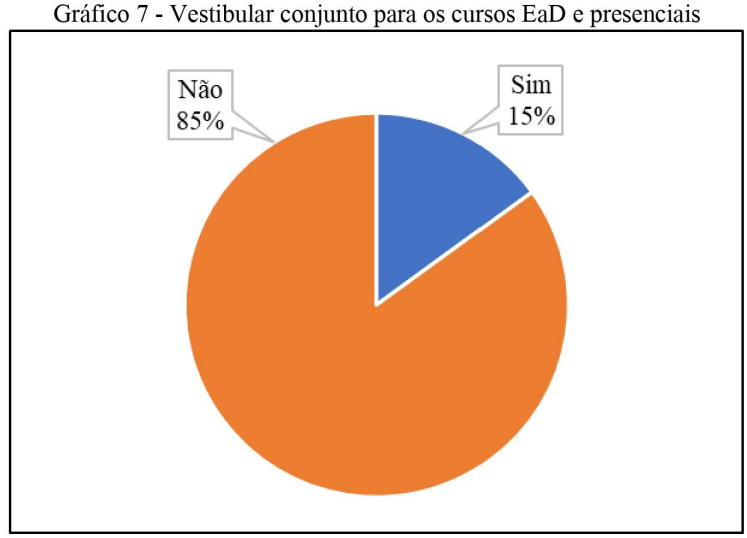
Tabela 12 - Registro de alunos da EaD no sistema acadêmico da universidade

Registro dos alunos da EaD	**N**	**%**
Sim	40	100
Não	0	0
Total	**40**	**100**

Fonte: Dados da pesquisa

No que tange ao vestibular para ingresso na universidade, a maioria (85%) não o realiza de forma conjunta para os candidatos de EaD e de cursos presenciais, conforme demonstra o Gráfico 7.

Gráfico 7 - Vestibular conjunto para os cursos EaD e presenciais



Fonte: Dados da pesquisa

Não foi possível aprofundar esse aspecto na pesquisa, de modo a compreender como os vestibulares ocorrem nessas instituições. Porém, um entrevistado esclareceu que os vestibulares não ocorrem em conjunto, devido às especificidades da EaD em termos estruturais:

> Naquela ocasião, quando começamos a trabalhar, não era o ENEM; era um vestibular E esse vestibular, presencial, quero dizer, nós tivemos que trazer a EaD pra um vestibular paralelo. Não podia ser o mesmo. O motivo é porque a estrutura da educação a distância diferia da estrutura da educação presencial (E-UFSE3).

No que se refere à institucionalização na dimensão administrativa, um aspecto importante é a questão dos profissionais envolvidos na atuação dos cursos a distância. Pela estrutura administrativa tradicional das UFs deveriam ocorrer concursos de professores e quadros técnicos destinados a atender às demandas da EaD, assim como ocorre no presencial. No entanto, o aumento de cursos e atividades acadêmicas na universidade em decorrência do programa UAB não configura o aumento nos quadros de pessoal via concursos, até mesmo porque não existe garantia da continuidade dos cursos (GOULART; SILVA; FERREIRA, 2016).

Algumas universidades têm ou já tiveram concursos públicos para professores e técnicos da modalidade. Isso é observado, sobretudo nas unidades acadêmicas de EaD, por exemplo, na UFSE2:

> A organização do (sigla da unidade de EaD) aqui na UFSE2 ela é diferenciada. Nós temos uma unidade acadêmica, que é o (nome da unidade de EaD). Essa unidade atende aos cursos na modalidade da educação a distância, tá. Hoje, nós somos trinta e dois professores vinculados a essa unidade. O concurso foi feito para esta unidade, atendendo o perfil que já foi colocado no edital, que seria para trabalhar com educação a distância. Além disso, nós temos um apoio técnico também porque ajuda. A plataforma Moodle, por exemplo, ela é vinculada à nossa unidade (E-UFSE2).

Outras universidades participantes do questionário e da entrevista que tiveram concursos para professores da EaD são a UFCO1, a UFSE3 e a UFSE4. A E-UFSE4 explicou que os concursos ocorreram no início da UAB, tendo sido pensado um modelo de institucionalização da modalidade baseado em unidades específicas, o que demandava os concursos específicos.

> [...] foi só nas federais e no início do sistema UAB, porque o sistema UAB, a concepção dele, foi muito boa, né. [...] Então, naquela época se pensava em um modelo muito complicado, que era ter uma unidade como se fosse uma unidade [...] Então, esses vinte e seis professores foram vagas liberadas, que vieram essas vagas carimbadas para a UAB (E-UFSE4).

> [...] a primeira coisa da EaD que teve em dois mil e oito [foi o] concurso. Acho que teve um de dois mil e oito e um dois mil e dez (E-UFNE2).

Segundo as entrevistadas, as vagas foram liberadas pelo próprio Governo Federal na organização da UAB. Para a E-UFSE4, essa concepção de unidade de EaD centralizada é complicada, já que os cursos demandam muito mais professores:

> [...] agora, você imagine se os dez cursos tivessem aqui na (unidade de EaD) apenas vinte e seis professores, né, se não tivesse, se eles não tivessem enraizados pelos centros... (E-UFSE4).

> Então, hoje nós somos por volta de trinta professores, né, desses concursos distribuídos nos cursos que nós temos. Só que nós não somos suficientes para os cursos. Então, cada curso ainda tem, lógico, seus bolsistas, que vêm aí ou de fora da universidade ou da universidade pra colaborar (E-UFNE2).

Duas universidades direcionaram essas vagas para organização/gestão da modalidade, como relataram os entrevistados:

> Isso [o concurso] foi concebido logo no comecinho. Mas, como eu te falei, a UAB, a EaD na UFSE3 ela nasceu com essa esperança, com essa ousadia, com esse desejo de ser profissionalizada. Só por isso que foi pensada nessa inteligência estratégica. A palavra que a gente usava era essa no comecinho da Reitoria criar um setor pra poder pensar a EaD. O meu concurso pra entrar na UFSE3foi um concurso pra gestão estratégica da EaD (E-UFSE3).

> Em 2012, quando a UFCO1 fez a parceria com a Capes pra UAB ofertar os cursos pela UAB, eles criaram uma coordenadoria EaD, né, eles fizeram um concurso.

> Entraram dois professores pra coordenar essa seção, que não estava ligada a nenhuma Pró-reitoria de, de graduação. [...] Concurso da universidade pra tocar esse projeto, né. Então, os responsáveis eram concursados... pra tocar o projeto (E-UFCO1).

No entanto, a existência de concursos para a modalidade não é a realidade da maior parte das UFs, já que, de acordo com os dados obtidos no questionário (Tabela 13), somente 12,5% das universidades dispõem de professores concursados exclusivos nessa modalidade de ensino.

Tabela 13 - Existência de professores atuando exclusivamente na EaD

Professores exclusivos da EaD	**N**	**%**
Sim	5	12,5
Não	35	87,5
Total	**40**	**100**

Fonte: Dados da pesquisa

É importante destacar que essas universidades que possuem professores concursados atuando exclusivamente na EaD são, em sua maior parte, unidades acadêmicas de Educação a Distância, conforme revelaram as respostas dos questionários. No entanto, o fato de não terem professores atuando exclusivamente na EaD não significa que não existem professores concursados na/para a modalidade, como é o caso de UFSE3 e UFNE3, cujos professores que inicialmente entraram em editais direcionados à modalidade hoje estão lotados em outras unidades acadêmicas e atuam também em cursos presenciais.

> Nós temos vinte e seis professores que entraram naquelas vagas UAB, só que eles estão nos departamentos. Eles não estão lotados aqui na secretaria, eles estão lá. E a carga horária deles, a prioridade, é pra atuar no curso a distância, entendeu? Mas eles não têm vínculo, porque a secretaria é como uma Pró-reitoria. Não é lugar de lotação, não é uma unidade acadêmica, que tem lotação de professor. Tem lotação de servidor (E-UFNE3).

> E é isso, então. Na verdade, nós, todos os professores (*concursados para EaD),* estão em departamentos, em unidades acadêmicas regulares (E-UFSE3).

Os dados da Tabela 14 mostram que apenas 10% dos professores concursados que atuam na EaD são vinculados diretamente à unidade de EaD e que a maior parte, 87,5%, está vinculada a outras unidades acadêmicas.

Tabela 14 - Vínculo dos professores que atuam na EaD

Vínculo	N	%
Vinculados diretamente a unidade de EaD	4	10
Vinculados a outras unidades acadêmicas	35	87,5
As duas formas	1	2,5
Total	**40**	**100**

Fonte: Dados da pesquisa

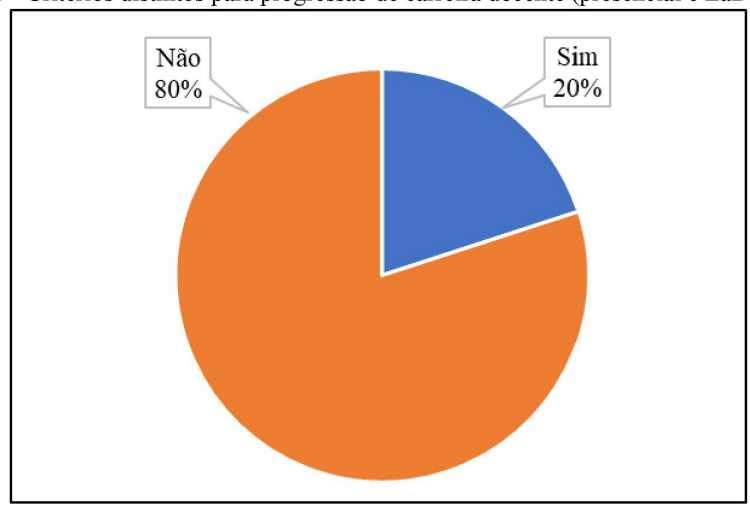
As universidades procuram priorizar seu quadro próprio de professores na escolha dos professores que irão atuar na UAB, conforme exigência da própria CAPES, como mostram as falas abaixo:

> Então, 90% dos nossos professores são nossos, internos, né, professores da universidade, porque, pra uma própria exigência da Capes, né, prioritariamente as bolsas são destinadas no âmbito da universidade. Então, a gente só abre pra externo quando a gente não tem mesmo professor pra dar aula aqui internamente. Então, hoje o nosso perfil de professores são professores da instituição (E-UFCO2).

> São todos da UFNE3. A gente só faz processo seletivo pra professor aposentado da UFNE3, entendeu? Quando a gente abre um processo seletivo pra um pagamento de bolsa pra assumir, a gente abre, mas já bota lá no edital que é para professores aposentados da UFNE3 (E-UFNE3).

Ainda em relação aos professores da EaD, a maior parte (80%) indicou a existência de critérios iguais para a progressão de carreira entre os docentes do ensino presencial e da EaD na universidade. Já 20% dos respondentes apontaram a existência de critérios distintos para a progressão de carreira em suas UFs (Gráfico 8).

Gráfico 8 - Critérios distintos para progressão de carreira docente (presencial e EaD)



Fonte: Dados da pesquisa

O Quadro 13 exibe as diferenças na progressão de carreira observadas pelos participantes, os quais destacaram que a questão da carga horária da EaD não é computada para fins de progressão de carreira, ao contrário do que ocorre no ensino presencial.

Quadro 13 - Diferenças na progressão de carreira de docentes do presencial e da EaD

Caso observe diferenças na progressão de carreira, quais são?
A atividade de coordenação de curso EaD não é reconhecida. A de professores é possível, sim, contar as horas-aulas EaD. (Q-UFNE8)
A carga horária destinada à EaD não contabiliza para a progressão docente, uma vez que é ofertada mediante o pagamento de bolsas da UAB, não integrando as atividades docentes de ensino, pesquisa e extensão que ele desenvolve em seu vínculo institucional. (Q-UFSE6)
A carga horária EaD não é considerada no cômputo das atividades. (Q-UFSE6)
A EaD não entra no cômputo da carga horária mínima (8 créditos por semestre), sob o argumento de recebimento de bolsa, embora não seja opcional dispensá-la em troca do reconhecimento dos créditos. (Q-UFSE10)
As atividades docentes que são pagas através de bolsa não contam para fins de progressão. (Q-UFSE5)
Carga horária docente. (Q-UFNE12)
Em alguns departamentos o esforço docente é igual, mas em alguns outros ainda há distinção para atuar na EaD ou presencial. Todavia, para progressão na carreira conta igual em quase todos os departamentos. PS: com a pandemia, o cenário está bem diferente e promoverá mudanças. (Q-UFSE3)
Se o professor recebe bolsa UAB, para a sua progressão, os créditos não contam de forma completa. (Q-UFS6)

Fonte: Dados da pesquisa

Os registros nos questionários (Quadro 13) e as falas nas entrevistas (Quadro 14) revelam que essa diferenciação na computação da carga horária da EaD nos encargos se deve à possibilidade de esses professores receberem bolsas UAB. Nesse caso, eles devem optar entre receber a bolsa ou computar os encargos docentes, como mostra o Quadro 14.

Quadro 14 - Encargos docentes x bolsas

[...] se eles não forem bolsistas, entra nos encargos docentes, porque aí é uma atividade extra, né. Ele já tem os encargos e ele vai participar do edital pra concorrer essa bolsa... (E-UFCO2)
Aqui na UFNE3 é assim: se a sua carga-horária entra no esforço acadêmico, então ele não recebe bolsa. Mas se for extra, ele já tem três componentes curriculares no presencial, ele vai ter um quarto a distância? Então, a gente tem que pagar com a bolsa. (E-UFNE3)
Eu não sou bolsista. Embora hoje a gente só tenha UAB como política, não tem ainda um curso que não seja UAB. Mas nós que somos do centro, nós trabalhamos lá e ministramos disciplina dentro dos cursos UAB. Por isso, não somos bolsistas. Mas nossas são disciplinas efetivas. Aí, elas vão lá pras nossas progressões funcionais, né. (E-UFNE2)

Fonte: Dados da pesquisa

Algumas UFs têm dificuldade em preencher as vagas da EaD internamente e ficam propensas a contratar professores externos, vinculados exclusivamente por meio de bolsas UAB, como é o caso da UFS2:

> De vários processos da educação a distância dentro dos mecanismos de gestão, o ponto mais crucial é a contratação de professores externos, né. Então, no EaD, como a gente faz parte de um fomento da Capes, né, a gente ainda tem uma consolidação dos cursos de graduação por meio da Universidade Aberta do Brasil. Então, a gente estava tendo uma demanda grande de contratação de professores externos. (E-UFS2)

A contratação de professores externos gera um problema institucional para a modalidade, já que esses professores estão fora do mecanismo de gestão das UFs, como mostra a fala abaixo:

> E, aí, quando esse professor externo começa a utilizar os recursos da universidade né, vamos dizer o Ambiente Virtual de Aprendizagem, o moodle, os sistemas acadêmicos, e assim por diante, quando ele não está dentro do mecanismo de gestão da universidade, é difícil incorporar ele. Então, tem que fazer solicitações, encaminhar pedidos para o RHr, e assim por diante. Então, isso acaba atrapalhando bastante. E, às vezes, pode ser um ponto focal dos órgãos de controle, né, quando vamos validar se aquela pessoa fez ou não uma determinada atividade. Foi o que aconteceu muito na nossa universidade. Eles acabam identificando no sistema universitário que essa pessoa da EaD não está nos mecanismos de gestão da universidade, e aí, pode ter um questionamento grande dos órgãos de controle. (E-UFS2)

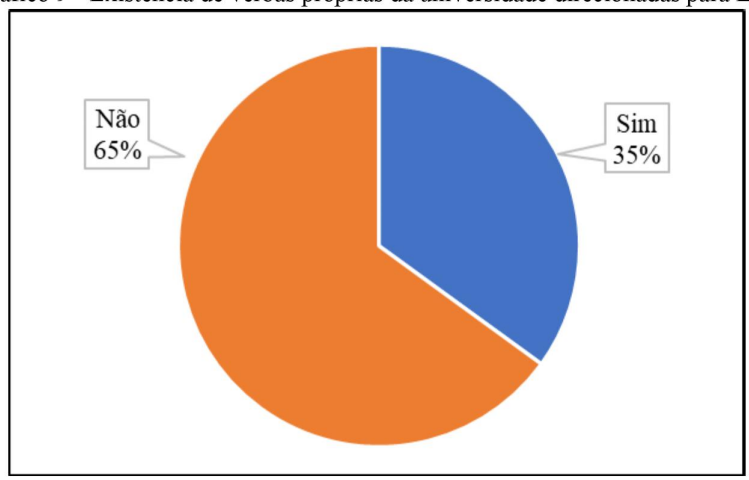
Isso também afeta a dimensão acadêmica/pedagógica da institucionalização, já que esses professores externos não têm a obrigação nem a possibilidade institucional de propor projetos que envolvam as dimensões da pesquisa e da extensão, por exemplo, como será abordado mais adiante.

3.3.3 *Institucionalização orçamentária/financeira*

A dimensão orçamentária/financeira é importantíssima, revelando-se como o grande gargalo do processo de institucionalização. Na perspectiva da institucionalização, os recursos de ambas as modalidades deveriam estar previstos no orçamento geral das IPES (VIEIRA *et al*., 2012, p. 70). Assim, as previsões de novos cursos seriam inseridas nas estratégias de desenvolvimento do ensino superior – ou seja, nos PDIs –, criando indicadores de despesas para os exercícios financeiros.

O Gráfico 9 mostra que a maioria (65%) das UFs não dispõe de verba própria para EaD e depende do orçamento da UAB para a oferta dos cursos a distância.

Gráfico 9 - Existência de verbas próprias da universidade direcionadas para EaD



Fonte: Dados da pesquisa

Sem previsão orçamentária para a modalidade, as universidades precisam aguardar a publicação de editais da UAB para dar continuidade aos cursos. Nesse sentido, todas as outras dimensões ficam pendentes, já que não adianta ter uma integração organizacional, administrativa e pedagógica se os cursos não podem ser financiados pela própria universidade, como mostram as falas:

Quadro 15 - Ausência de financiamento institucional para EaD

Digamos que 70% nós conseguimos institucionalizar por meio de resoluções próprias, mas elas ainda estão sendo adequadas mais uma vez porque muitas não podem se aplicar nesse momento por falta de orçamento, né. (E-UFNE1)
Nós ainda não fazemos parte do orçamento, mas existimos (risos). Então, assim, a institucionalização ela está tipo assim: ela iniciou, nós estamos, eu digo que estamos, em transição pra institucionalizar de verdade, né. (E-UFCO1)
Se você for falar da institucionalização do ponto de vista orçamentário, não. (E-UFNE1)
Não há recursos próprios, né, uma possibilidade, uma discussão, de que, ao invés de passar recursos por curso, ou por atividade, que venha da previsão orçamentária da universidade, mas ainda tá muito longe do discurso do que de fato tá acontecendo. (E-UFSE1)
O que a gente não avançou [é] do financiamento desse aluno. Nenhuma forma de financiamento. Nem financiar o custeio que a gente tenha garantia, né, anual de um valor aluno-ano que você possa ter autonomia de onde aplicar esse recurso. Eu acho que a gente ainda está em nível de programa... (E-UFNE3)

Fonte: Dados da pesquisa

O que ocorre na maior parte das IPES são processos de institucionalização "dependentes" do Sistema UAB, o que é um desafio imenso para sua institucionalização e integração baseada nos princípios de autonomia pedagógica, financeira e administrativa da Universidade Pública garantidos constitucionalmente. Isso pode ser demonstrado nas falas abaixo:

> Olha o desafio é de repente você poder ter a oferta de cursos a distância independente da UAB, que a gente não tem, entendeu? Então, a gente depende de um programa, a gente depende de editais, a gente depende de todo esse processo de financiamento e de tudo mais. Então, isso é uma coisa que é bem maior né, é bem maior. [...] (E-UFSE4)

> Agora, qual que é a dificuldade? A dificuldade é que o regime de oferta da EaD é o regime Capes, que é o regime de entrada única, modalidade [...] Essa é a lógica do produto: a Capes contrata a universidade pra dar um curso [...] (E-UFCO3)

A operacionalização da gestão da modalidade por meio do Sistema UAB "incorre em uma fragmentação da universidade e na emergência de critérios concorrenciais que desvalorizam a gestão democrática e privilegiam as estratégias individuais" (FREITAS; ARRUDA, 2015, p. 55). Nesse sentido, a consolidação da EaD como modalidade regular de educação pública implica a necessidade de independência de programas governamentais específicos, como é o caso do Sistema UAB (ARRUDA, 2018).

O mérito do Sistema UAB está em proporcionar a expansão da EaD pública, induzindo a implementação e desenvolvimento da modalidade nas IPES, bem como a interiorização do ensino superior em todos os estados brasileiros (ARRUDA, 2018; GOULART; SILVA; FERREIRA, 2016). No entanto, sua "manutenção como programa, e não como política de Estado", indica a preocupação quanto à importância da EaD nas IPES (ARRUDA, 2018, p. 828). Como argumentam Vieira *et al*. (2012, p. 70), "não há, portanto, necessidade de manutenção de um programa periférico centralizado com uma finalidade que pode ser de caráter institucional nas universidades públicas".

3.3.4 *Institucionalização na dimensão acadêmico- pedagógica*

A dimensão acadêmico-pedagógica da institucionalização se refere à institucionalização dos aspectos formativos dos estudantes – ou seja, das dimensões que contribuem para a formação de qualidade equivalente entre a modalidade presencial e a de distância.

Esclarecem Freitas e Arruda (2015, p. 66):

> A consolidação institucional da EaD deve incluir gestão acadêmica e pedagógica que permita ao aluno ter as mesmas condições de formação teórico-empírica que o aluno da educação presencial, sob o risco de a EaD se constituir em um lócus restrito de ensino deslocado da produção científica característica do ambiente universitário.

Nessa dimensão da institucionalização, nesta tese denominada "acadêmico-pedagógica", foram incluídos alguns aspectos que Ferreira e Mill (2014) consideram

fundamentais para a garantia da qualidade na EaD: formação técnico-científica e humana, organicidade acadêmica, pedagógica e administrativa, integração entre o projeto pedagógico do curso, o material didático, o ambiente virtual de aprendizagem e as TIC, equipe multidisciplinar, equipe docente, sistema de tutoria metodologia EaD e estrutura de apoio presencial (FERREIRA; MILL, 2014).

Considera-se, ainda, a integração e contribuição entre as duas modalidades (presencial e a distância) de grande importância pedagógica para a institucionalização da EaD. E-UFSE2 e E-UFNE4 exemplificam essa perspectiva de institucionalização, que envolve uma relação acadêmico-pedagógica entre as modalidades, mediante a inserção de disciplinas a distância nos projetos pedagógicos dos cursos presenciais:

> Porque nós tivemos recentemente a atualização do projetos políticos-pedagógicos dos cursos de licenciatura. Com isso, nós tivemos a oportunidade de inserir nesses projetos pedagógicos dos cursos de licenciatura presenciais uma parcela de disciplina a distância. Então, essa disciplina é ofertada pela nossa unidade. [...] nós consideramos um avanço porque ela já é algo que a gente já faz como rotina mesmo, porque são disciplinas que todo semestre o departamento entra em contato e faz a solicitação aqui para que seja atendida. Então, nós temos avançado nesse sentido, né. (E-UFSE2)

> Nós temos muitos cursos que mantêm um percentual de ensino a distância. Não tô nem falando do ensino remoto. Antes da pandemia, cursos que já tinham em seus projetos pedagógicos a previsão de um percentual, né, que era de vinte por cento da carga horária. Agora, foi ampliado pra quarenta por cento de carga-horária a distância. (E-UFNE4)

Segundo Mill (2016, p. 444), apesar da autorização legal para que ocorra a hibridização entre a formação presencial e a formação a distância e das inúmeras vantagens disso, "são poucas as experiências públicas de educação híbrida no Brasil". Dentre as razões que o autor menciona para a dificuldade de implementar a fusão entre as modalidades estão: existência de limitação da carga horária para vinculação; dificuldade para definir como computar essa carga horária; falta de apoio aos docentes interessados; e integração das atividades extras ao esforço docente (MILL, 2016).

Mill (2016, p. 444) esclarece que a educação híbrida vai além da união das modalidades, "sendo composta por princípios de liberdade, flexibilidade, integração e personalização da formação". Nessa perspectiva, a institucionalização deve ocorrer de modo a permitir que os estudantes escolham seu percurso formativo de acordo com seus interesses, inclusive mesclando disciplinas das duas modalidades, se for o caso.

Outro aspecto da institucionalização na perspectiva acadêmico-pedagógica é a qualidade da oferta educacional pela EaD. Nessa perspectiva, quanto mais bem avaliados forem

os cursos a distância nas avaliações externas, mais institucionalizada a modalidade estaria do ponto de vista pedagógico e social:

> Se a gente for falar da institucionalização do ponto de vista pedagógico, do ponto de vista educacional, do ponto de vista do social, né, dos resultados que nós temos, né, de atendimento à sociedade, sim, porque aí nós temos, inclusive, cursos a distância que estão tendo seus alunos laureados com nota mais alta, com média mais alta do que nos cursos presenciais. Então, eu considero isso uma forma de institucionalização, tá, da nossa responsabilidade social. (E-UFNE1)

Aqui, deve-se incluir também a equipe docente e a necessidade de qualificação. Segundo Ferreira e Mill (2014, p. 90), "a equipe docente constitui o elo mais acadêmico e científico do curso, devendo ser adequadamente formada na área de conhecimento do curso e capacitada para EaD e suas variáveis [...]". Assim, mesmo os professores experientes na modalidade presencial precisam passar por uma capacitação específica para a EaD. No entanto, isso nem sempre foi bem aceito nas UFs, como mostram as falas de E-UFSE4 e E-UFSE3:

> E a gente tem depoimentos e publicações, inclusive, muito interessantes, de professores que inicialmente tavam resistentes pra fazer. "Como assim?". Você imagina... "Eu sou pós-doutora, fiz pós-doutorado na França, na Alemanha, sei lá onde, e agora eu vou ter que fazer um curso de extensão, de capacitação, de aperfeiçoamento, pra lidar com a educação a distância?". E eu explicava: "Bem, não é questão de questionar nenhum conhecimento específico, mas (ênfase) o conhecimento da área (ênfase), da especificidade da modalidade, né, de ensino". E eu tenho depoimentos de professores que, antes resistentes, não queriam, e falaram: "Realmente, eu precisava ter feito o curso. Eu não conhecia". (E-UFSE4)

> [...] Professores que já tinham aí centenas de anos de experiência... Ah, na verdade, dez anos, mas a gente brinca porque eles se colocavam como sendo os donos da verdade pro aspecto pedagógico. Eles tiveram que ser convencidos a reaprender a educar, porque o processo pedagógico virtual não é igual ao presencial. Então, são desafios que são típicos do início do processo. (E-UFSE3)

Ressalta-se que a EaD exige metodologia e proposta pedagógica específicas, adequadas a suas especificidades tecnológicas e estruturais. Se não houver uma qualificação docente específica para atuar na modalidade, corre-se o risco de propor uma educação bancária, depositando milhares de conteúdos no AVA. Algumas falas nas entrevistas evidenciam as diferenças na atuação docente presencial e a distância que exemplificam essa necessidade de qualificação:

> O presencial, a gente é muito sozinha, né. O professor faz o que quer, quando quer, fecha a porta e acabou. Ele planeja, ele faz, ele pode até ir na hora e planejar na hora, né, fazer a coisa acontecer ali na hora. Na educação a distância não tem isso. O planejamento é feito com muita (ênfase) antecedência. O planejamento envolve toda uma questão do material, que depois vai ser disponibilizado, que vai passar por uma

> diagramação, vai passar por um crivo, né, de outras pessoas envolvidas. E o tutor tem que tá também afinado e com a mediação boa do professor. Então, isso eles vão também ter no curso de formação, eles vão começar no curso de formação. (E-UFSE4)

> Acho que o desafio é qualificar o docente. Me desculpa, não é só fazendo *live*, não é só fazendo aplicação de questionários pra saber as percepções. É, de fato, colocar a gente no espaço de sala de aula virtual, acompanhar o professor, monitorar, avaliar, acompanhar quem faz a produção, né. A gente ainda tem uma distância de quem produz as aulas, produz o material e de quem de fato utiliza dele. (E-UFSE1)

Na fala acima também se observa uma preocupação com a produção dos materiais didáticos da EaD e com a apropriação dos professores por parte desses conteúdos e dos materiais que são elaborados por outros profissionais. Alguns entrevistados reclamaram da dificuldade com a produção de materiais didáticos para EaD, já que nem sempre há recursos para contratação de equipe multidisciplinar nas UFs:

> A gente não vai fazer material didático. A gente não tem pessoal pra fazer material didático. São todos técnicos. O que a gente tem são dois técnicos de TIs, de apoio educacional. Então, assim, se você está numa situação que historicamente é de você colocar um material que tá pronto pra consulta, a tendência é aquilo se manter até que alguém reclame. (E-UFSE5)

> A questão que é bem desafiadora hoje é no que diz respeito à produção de material didático, né, pra EaD. A gente muito dificilmente recebe cargos de concurso que são específicos pra essas áreas, de profissionais que atuam na produção de material didático, [como] diagramadores, desenhistas, videomakers, design instrucional... essa equipe multidisciplinar que é tão importante pra gente garantir a qualidade das ofertas. A gente não tem. Então, a gente fica dependendo de contratos externos, fica dependendo de recursos de programas pra gente poder contratar essas pessoas. Então, esse é um grande desafio que a gente tem hoje. (E-UFCO2).

Essa desvinculação entre o material didático, o projeto pedagógico dos cursos e os profissionais envolvidos é um problema que afeta a qualidade dos cursos a distância.

Segundo Mill e Ferreira (2014, p. 90), deve-se buscar o alinhamento dessas três dimensões, visando garantir nos projetos pedagógicos

> [...] o equilíbrio e o sustento entre o que são os pilares acadêmicos e as trilhas pedagógicas de um curso, equalizando o diálogo instrucional com o material didático e as mídias que o suportam e com os sistemas de comunicação que favorecem a transposição didática.

Nas entrevistas, o Programa UAB apareceu mais uma vez como um empecilho à institucionalização, dessa vez na perspectiva pedagógica.

Segundo E-UFNE3, sendo um programa externo, não haveria autonomia para que as UFs decidissem sobre seu modelo pedagógico. Aqui, observa-se claramente a relação entre a institucionalização pedagógica e a institucionalização orçamentária/financeira.

> Porque se trata de um programa. As universidades não têm autonomia de decidir o seu modelo pedagógico, porque a decisão de um modelo pedagógico, de um desenho pedagógico, passa por financiamento, e o financiamento de um programa que muda a cada dois anos ou a cada ano ele acaba forjando muito, né. O financiamento forja o modelo pedagógico, forja um desenho pedagógico que nem sempre é o que a instituição gostaria. (E-UFNE3)

Ainda nessa relação financeira/pedagógica, pode-se enquadrar o problema que o Sistema UAB gera na perspectiva de continuidade dos cursos. Como consequência da dependência dos editais da UAB/Capes, os alunos que reprovam ou deixam de cursar alguma disciplina no semestre previsto precisam aguardar uma imprevisível nova oferta para terminar o curso, como ilustram as falas descritas a seguir:

> O que precisaria mais? Precisaríamos ter entradas mais recorrentes desses alunos, porque a gente fica dependendo da política quando sai um edital de tantos em tantos anos, e isso gera, sem dúvida, uma quebra na própria continuidade de algumas ações. (E-UFNE2)

> O que que significa? Significa que o aluno entra em pedagogia em dois mil e vinte, pra sair em pedagogia em dois mil e vinte e quatro, por exemplo. E, aí, ele tem as disciplinas do primeiro semestre. Duzentos alunos cursam, sessenta desistem, cinquenta reprovam, caminha aquele restante. Aquele restante continua tendo oferta. As disciplinas do primeiro semestre, a menos de algumas recuperações, elas vão ser ofertadas em dois mil e vinte e cinco, se houver novo edital da Capes, entende? Então, essa lógica descontinua o aluno de um fluxo e de uma lógica universitária [...] (E-UFCO3).

> A universidade fornece flexibilização curricular, mas não tem flexibilização curricular pro aluno da UAB. (E-UFSE1)

As falas acima demonstram que a dependência da UAB é um problema pedagógico grave na perspectiva de institucionalização, prejudicando os alunos que têm pendências em disciplinas da grade curricular.

E-UFSE3 informa que foram feitos ajustes no sistema acadêmico para que os alunos pudessem escolher os componentes que iriam cursar em cada semestre:

> O sistema acadêmico teve que ser alterado, e por isso o desafio, em função da EaD, porque nos cursos de EaD o aluno não tinha direito de escolha entre todos os componentes que ele tinha disponível, as disciplinas. O aluno foi forçado a fazer aquele bloco de cinco ou dez disciplinas a cada semestre. Inclusive, quando ele reprovava, ele tinha aí dois semestres pra poder fazer novamente, em paralelo ao que já vinha adiante. Obviamente isso influenciou muito a qualidade da formação e também na evasão, na persistência do aluno. (E-UFSE3)

Nas entrevistas, observa-se também a relação entre a institucionalização nas perspectivas administrativa e pedagógica, já que as decisões pedagógicas são viabilizadas pela dimensão administrativa:

> É muito difícil você separar a dimensão administrativa e pedagógica, né. A dimensão administrativa de uma universidade ela tá, né, subjugada pelas decisões pedagógicas, né. Não é o administrativo que decide, né, as ações, mas sim o pedagógico. A administração vem para viabilizar as intenções pedagógicas, né.
> (E-UFNE3)

Essa relação pedagógica/administrativa no âmbito da institucionalização é esclarecida claramente pela entrevistada:

> Do ponto de vista pedagógico, hoje, eu considero que o nascimento de um curso, é discutido do âmbito do centro e departamento. Esse curso é acompanhado, ele tem, né o projeto político, o projeto pedagógico [...]. A decisão, a distribuição da carga-horária são feitas no interior de um centro, como, é no Instituto de Química. Tem uma licenciatura em Química presencial e uma licenciatura em Química a distância, né. Você tem uma oferta, e aí o departamento decide em plenária quem vai dar o que, né. Eu acho que todas as decisões mais, né, pedagógicas elas estão realmente sendo discutidas no interior das unidades acadêmicas. (E-UFNE3)

É possível observar que a UFNE3 possui um modelo de EaD descentralizado, cujos cursos são distribuídos nas unidades acadêmicas, responsáveis pela tomada de decisão e pelas operacionalizações administrativas sobre as condições de oferta.

Mill, Ferreira e Ferreira (2018, p.158) consideram que essa tipologia descentralizada é positiva no que se refere à institucionalização "quando organizada de modo capilarizado e distribuído nas várias instâncias das IPES".

3.3.5 *Institucionalização dos direitos estudantis*

A institucionalização dos direitos estudantis se refere à garantia de que os alunos da EaD terão acesso aos mesmos direitos que os alunos do presencial. Desse modo, refere-se à equidade entre os alunos de ambas as modalidades quanto ao acesso a serviços estudantis, assistência estudantil e bolsas de ensino, pesquisa e extensão.[32] Essa dimensão é conhecida e discutida pelos gestores no processo de institucionalização, como mostra essa fala: "A institucionalização como um todo ela passa por isso. Passa pelos alunos dos cursos EaD envolvidos nos mesmos projetos que os alunos do presencial". (E-UFN2)

Essa dimensão está associada a todas as outras dimensões da institucionalização, já que para garantir esses direitos é necessário incluir a EaD no orçamento da instituição, além de alterar normas e regulamentos que restringem determinados serviços aos alunos presenciais, de modo a

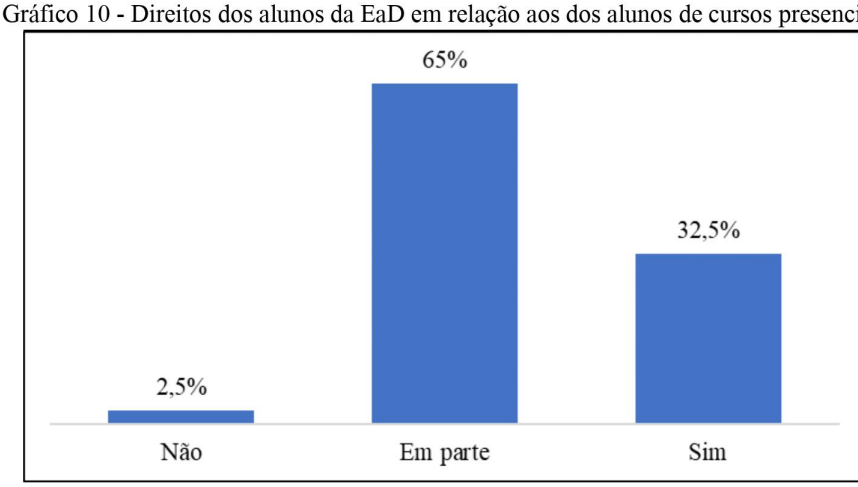
---

[32]Os dados coletados sobre assistência estudantil, bolsas de monitoria, iniciação científica, extensão e iniciação a docência serão analisados no próximo capítulo (4).

garantir a inserção dos alunos da EaD nas políticas institucionais, sobretudo aquelas direcionadas à assistência estudantil, ao ensino, à pesquisa e à extensão, articuladas pedagogicamente.

Os dados coletados no questionário demonstraram que a maior parte das universidades respondentes (65%) garante parcialmente a igualdade de direitos estudantis, enquanto 32,5% garantem completamente e apenas 2,5% não garantem (Gráfico 10).

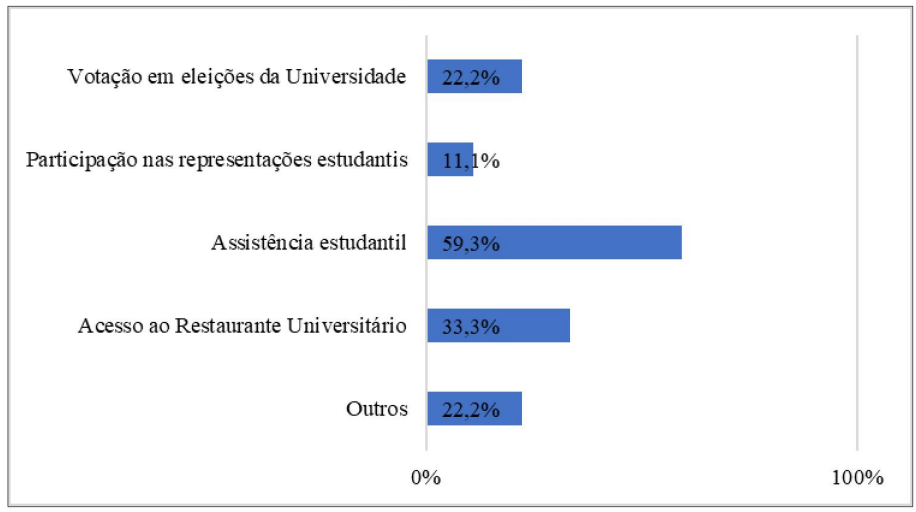
Gráfico 10 - Direitos dos alunos da EaD em relação aos dos alunos de cursos presenciais



Fonte: Dados da pesquisa

Aqueles que responderam “Não” ou “Em parte” à questão sobre igualdade de direitos entre alunos EaD e de cursos presenciais (Gráfico 10) foram orientados a responder quais eram os direitos negados aos alunos da EaD (Gráfico 11). Entre as respostas, destacam-se: assistência estudantil (59,3%); acesso ao restaurante universitário (33,3%); votação em eleições da universidade (22,2%); e participação nas representações estudantis (11,1%).

Gráfico 11 - Direitos que alunos da EaD não têm na universidade
Respostas múltiplas



Fonte: Dados da pesquisa

Além disso, outros direitos negados (22,2%) incluem acesso às políticas de permanência, a bolsas de iniciação científica, à monitoria, à biblioteca, ao apoio psicológico e à representação no Conselho Universitário (Quadro 16).

Quadro 16 - Outros direitos que alunos da EaD não têm na universidade

Outros direitos negados aos alunos EaD
Acesso às políticas de permanência.
Alguns aspectos acadêmicos são diferentes, pois nossos cursos EaD/UAB fazem parte de um consórcio entre várias universidades públicas do RJ.
Devido à legislação nacional, ficam impedidos de concorrer a bolsas de iniciação científica.
Monitoria.
Representação no Conselho Universitário. Tem 10 alunos, e nenhum da Educação a Distância.
Votação só para reitor, biblioteca e apoio psicológico.

Fonte: Dados da pesquisa

No que se refere à possibilidade de circulação dos alunos da EaD nos diferentes espaços físicos da universidade, a grande maioria (97,5%) citou o livre acesso, conforme mostra a Tabela 15.

Tabela 15 - Livre acesso de alunos da EaD a todos os espaços físicos da universidade

Acesso aos espaços físicos da universidade	**N**	**%**
Sim	39	97,5
Não	1	2,5
Total	**40**	**100**

Fonte: Dados da pesquisa

A grande maioria (95%) também afirmou que os alunos da EaD têm acesso a todas as bibliotecas da universidade, tal como sinaliza a Tabela 16. Não ficou claro, todavia, se esse acesso se refere a adentrar no espaço ou se existe uma regulamentação específica para que esses alunos possam pegar e devolver livros, com prazos adequados e considerando a distância entre os polos.

Tabela 16 - Acesso de alunos da EaD a qualquer biblioteca da universidade

Acesso de alunos a qualquer biblioteca	**N**	**%**
Sim	38	95
Não	2	5
Total	**40**	**100**

Fonte: Dados da pesquisa

Segundo E-UFSE3, essa institucionalização do acesso e utilização das bibliotecas significou um grande desafio justamente porque foi necessário considerar essas especificidades de tempo em que o livro transitaria até o polo, no cálculo do empréstimo:

> Um desafio muito claro é [que] o aluno tinha direito a pegar um livro emprestado, mas ele não podia ser tratado como sendo um aluno presencial, porque um aluno presencial chegava lá dia primeiro de dezembro pra pegar um livro na biblioteca, pegava e ele tinha até doze dias pra ler aquele livro. Aí, depois, ele devolveria pra biblioteca ao final de doze, doze dias. Na EaD, não dava pra ser assim, porque um aluno ia pedir um livro, ia gastar, mais ou menos, cinco dias, de dois a cinco dias pra chegar até o polo [...]. Significa que, na verdade, ele ia ter um ou dois dias pra ler um livro de cálculo, por exemplo, que não daria tempo. Então, ele deixava de pegar esse livro. Portanto, não era exatamente a melhor solução do mundo. (E-UFSE3)

Ele explica qual foi a solução encontrada para garantir o empréstimo para os alunos da EaD:

> Primeiro, tentar melhorar as bibliotecas de lá, para que o aluno pudesse pegar o livro ou visitar a biblioteca por quanto tempo pudesse. Depois, o aluno vir até a UFSE3, caso quisesse, caso tivesse condições pra isso, e ficar quanto tempo quisesse na biblioteca, inclusive legar os livros da casa. E, depois, que foi o principal e mais difícil de conseguirmos, foi conseguir uma autorização legal e uma logística burocrática de modo que o aluno pudesse ficar no mínimo trinta dias com aquele livro, e não só doze. Só que aí tivemos que envolver, que aumentar o acervo, mais livros disponíveis. Tudo isso constituiu um grande desafio, que tinha a ver com como atender melhor o aluno do ponto de vista de empréstimo de livros. (E-UFSE3)

Situações como essa mostram que institucionalizar os direitos estudantis é mais do que incluir os alunos da EaD nas mesmas prerrogativas dos alunos do presencial. Aqui, ressalta-se a equidade dos direitos estudantis para EaD, que é garantir o direito na medida das suas

diferenças. Nesse caso específico, significaria dar o direito aos alunos da EaD de pegar livros emprestados com adequações para a sua realidade, considerando suas condições administrativas e de transporte para que o livro transite das bibliotecas universitárias até os polos e contabilizando um tempo maior de empréstimo para esses alunos.

Segundo E-UFS1, o processo de institucionalização tem caminhado de forma a garantir os direitos dos estudantes, mas ainda existem problemas internos:

> Então, isso, e aí, claro, ao longo dos últimos anos foi se adaptando e se organizando de forma que, sim, os alunos eles são alunos da instituição. A gente tem os mesmos registros, né, mas ainda há uma série de problemas a serem resolvidos internamente pra que isso seja de fato mais simples, né, mais fácil e mais transparente inclusive, né. (UFS1)

Na entrevista, E-UFSE1 mencionou a exclusão curricular dos alunos da EaD em relação às disciplinas do presencial e à impossibilidade de cursar intercâmbios. Para ela, isso se deve à falta de se pensar sobre essas dimensões:

> Por que o aluno de graduação a distância não pode fazer um curso de graduação em Geografia e fazer uma disciplina na Engenharia Ambiental e integralizar o currículo dele? Por que que ele não pode fazer intercâmbio? Por que que ele não pode fazer intercâmbio internacional e intranacional e intercursos? Por que não pode valorizar? Porque não tá se pensando nisso ainda. Ou, se tá se pensando, tá pensando ainda num universo muito pequeno, um universo ainda que não se reproduz em informação pra gente em dados pra gente pensar juntos. (E-UFSE1)

Com relação aos intercâmbios, E-UFNE3 exemplifica quando um aluno da EaD foi selecionado para o programa Ciências sem Fronteiras e houve grande resistência institucional para aceitar isso:

> Essa barreira de que um aluno de educação a distância, não pode, não podia, na época, quando ele foi selecionado pra Ciência sem Fronteiras, foi uma confusão nessa universidade. Por que um aluno a distância tinha sido selecionado no Ciência sem Fronteiras e o aluno do presencial não? Eu olhei pro [...] e disse: “Cara-pálida, o nosso aluno a distância é melhor do que o seu do presencial". (E-UFNE3)

Aqui, o aluno da EaD concorreu ao mesmo edital e teve o mérito de alcançar um resultado melhor que o aluno do presencial, o que validava a argumentação da gestora de que não haveria nada que o impedisse de usufruir do intercâmbio.

Outra situação de negação dos direitos estudantis dos alunos da EaD refere-se ao afastamento por saúde. Segundo uma entrevistada, alguns alunos da modalidade deixam de formatizar sua licença-saúde, devido à exigência de perícia presencial na sede da instituição:

> Uma situação que a gente ainda não conseguiu resolver internamente, mas aí também depende de uma legislação maior, né, federal, é a questão da situação de saúde, o afastamento de um aluno a distância. Quando esse aluno ele se afasta por saúde, por lei ele precisa fazer uma perícia na sede, né, uma perícia presencial. Então, acaba que o aluno não efetiva essa licença, né, porque não tem como vir na perícia, porque, às vezes, é distante e, muitas vezes, né, ocorre em outra região do estado. (E-UFS1)

Pode-se afirmar que a institucionalização dos direitos estudantis nas UFs tem sido garantida em termos de acesso à estrutura física (unidades, biblioteca etc.), mas ainda encontra problemas no que se refere às políticas de permanência e formação universitária, como a assistência estudantil e as bolsas de ensino, pesquisa e extensão, como será analisado no próximo capítulo. Esses problemas de institucionalização estudantil estão relacionados às políticas institucionais internas e, também, externas, já que alguns impedimentos vêm das legislações federais que foram pensadas para a modalidade presencial e precisam ser atualizadas para a inserção dos alunos da EaD.

3.3.6 *Institucionalização na perspectiva cultural-cognitiva-política*

Como visto no capítulo **1**, a instituição universitária se constituiu no modelo presencial, com sua identidade, estrutura e reconhecimento conquistados ao longo do tempo. A chegada de uma nova modalidade é vista como uma inovação que precisa ser inserida no campo da cultura organizacional, que tende a preservar a cultura institucionalizada, já legitimada.

A fala do E-UFSE3 demonstra isso:

> E toda a inovação significa uma bagunça, significa um estresse, significa uma sacudida no que já está estabelecido e significa que vamos ter que trabalhar mais pra fazer funcionar. Alguma coisa já está ali naturalmente estabelecida. Temos que dar um choque ali, uma sacudida pra voltar a funcionar em outras bases. (E-UFSE3)

Scott (2014) chama essa dimensão da institucionalização de "*pilar cultural-cognitivo*", tendo como centralidade os significados compartilhados pelos participantes da organização, com uma função constitutiva no âmbito organizacional (SCOTT, 2014, p. 67).

Nas entrevistas, ficou claro que esse pilar cultural-cognitivo faz parte do processo de institucionalização da modalidade nas UFs, como mostram algumas falas expressas no Quadro 17.

Quadro 17 - Pilar cultural-cognitivo da institucionalização (entrevistas)

Bem, não tem uma cultura de educação a distância, tá. A cultura não existe. (E-UFSE1)
Ah! Eu vejo que o ser humano em si acaba entrando em uma zona de conforto. Então, é muito mais fácil a gente manter e melhorar talvez uma educação presencial, que tem história, do que, às vezes, trazer tudo, uma discussão, um investimento, né, investimento tecnológico, uma busca de *(inaudível)* na educação a distância. e então, eu vejo que o aspecto cultural ideológico é o que atrapalha hoje muito a educação a distância nas universidades públicas. (E-UFS2)
Foi um desafio no começo, mas o objetivo era basicamente esse de trazermos uma sensibilização institucional, dizendo que a EaD também tinha muito a ensinar pra educação presencial, e isso foi feito lá no começo. (E-UFSE3)
Dentro das instâncias superiores, inicialmente, eu via, né, essa mudança, assim: "Ah, é aluno a distância, né". (E-UFN1)
Essa era uma percepção difícil, porque as pessoas tendem a temer uma competição entre o ensino presencial e o ensino a distância, e então isso, às vezes, dificulta muito essa absorção da educação a distância na instituição como um todo. (E-UFNE2)

Fonte: Dados da pesquisa

As falas demonstram a importância da conquista da legitimidade da modalidade em meio a comunidade acadêmica das UFs, que consiste justamente em inserir a EaD nessa cultura institucional já consolidada para o presencial. O preconceito com a EaD é muito claro nas falas, mostrando a urgência dessa institucionalização no pilar cultural-cognitivo, como mostra o Quadro 18.

Quadro 18 - Preconceito com a EaD

Agora, a questão do preconceito, sim. Isso tem. Isso tem um preconceito por parte de alguns elementos ou grupos na instituição e, infelizmente, por parte dos próprios estudantes e por parte dos próprios tutores, né. (E-UFSE5)
Agora, a EaD continua sendo olhada com preconceito da modalidade, porque ela surge sob a égide da expansão, e a expansão é sempre um tema delicado em qualquer organização, principalmente em uma organização universitária. (E-UFCO3)
Então, acho que ainda é o preconceito com a educação a distância em si, né. Quando teve a reunião para inserir o curso de pedagogia a distância, teve muita resistência por conta disso, né: "Ah! A gente vai concorrer com a gente mesmo?". (E-UFN1)
E tudo isso tem a ver com pré-conceitos e tem a ver com a resistência por uma questão de reserva de mercado. É guardar o que nós já temos como certo. Enfim, toda inovação gera estresse em qualquer situação, porque traz medo, traz preconceito, traz à tona coisas que a gente não está muito interessado. (E-UFSE3)
Nós temos algumas resistências de alguns diretores de faculdades de licenciatura, né. Eles acreditam que a primeira licenciatura tem que ser presencial, né. Muitos não acreditam muito na educação a distância como a primeira licenciatura, né, porque não conhecem, né. Acham que é só ficar em casa lendo pdf, né, e respondendo questionário (risos), e não a educação a distância. (E-UFCO1)
Então, tem várias pessoas que ainda acreditam que a educação a distância não é uma modalidade de ensino, né, não é algo comparado à educação presencial. Então, existe uma forte barreira no crescimento da educação a distância, e isso atrapalha, de modo geral, tanto na institucionalização e na melhoria da educação a distância quanto na regulamentação da educação a distância com a parte cultural e ideológica. É algo que eu sinto que atrapalha bastante. (E- UFS2)

Fonte: Dados da pesquisa

A análise dos dados das entrevistas nos levou a acrescentar a dimensão política no pilar cultural-cognitivo de Scott (2014), já que foi relatado um ambiente de disputa de concepções e poder no âmbito das UFs, como se pode observar nas falas citadas no Quadro 19:

Quadro 19 - Dimensão política no pilar cultural-cognitivo

Então, assim, tem uma questão cultural aí, histórica e política, que são as relações de poder, né. Uma coisa meio foucaultiana mesmo de gerir esse saber, que traz esse poder e que impõe esse poder. (E-UFSE5)
Em relação à universidade, falta uma participação política, cultural e ideológica da instituição, né. (E-UFS2)
Vai ter que ser política (ênfase), vai ter que ser política fora da universidade e vai ter que ser política dentro da universidade (ênfase). (E-UFSE1)
Então, pra mim, o desafio essencial da institucionalização é o desafio de você equilibrara complexa rede, o complexo jogo de poderes que você tem numa instituição como a universidade, né. (E-UFCO3)

Fonte: Dados da pesquisa

Como visto ao longo desta tese, a educação nunca é neutra. Sempre há um jogo de interesses e disputas no campo educacional. A instituição universitária possui diversos grupos com interesses e projetos educacionais distintos. Muitas vezes, há grupos tradicionais, conservadores e resistentes às inovações.

Para que possa alcançar um patamar alto de institucionalização, a EaD precisa assegurar a legitimidade política entre esses grupos, como explica E- UFCO3:

> Então, eu acho que o desafio não tá ali nem aqui. Eu acho que ele tá numa coisa bastante insidiosa, que são as relações de poder no âmbito da universidade. Porque a universidade pública, a gente precisa analisar essa dificuldade de institucionalização desse ponto de vista, né. A universidade pública é uma instituição, é uma organização muito tradicionalizada, né. E ela segue uma coisa que a literatura trata, muitas vezes, assim, como uma anarquia organizada. Porque você tem a difusão dos centros de poder nas unidades acadêmicas. Então, os colegiados têm muita força, as unidades têm muita força e a universidade como um todo é uma instituição muito conservadora. Porque ela tem que defender uma produção e disseminação de conhecimento em altíssimo nível, né (E-UFCO3).

As universidades federais têm uma função e uma legitimidade social que precisam ser conservadas. A entrada de uma nova modalidade representa uma ameaça, já que implica gastos orçamentários, retirados de unidades acadêmicas que mantêm seu padrão de excelência:

> E, aí, pra traduzir isso em miúdos, quando a gente fala assim "Olha, vamos institucionalizar a EaD", cê tem uma unidade acadêmica de um curso. Aquele curso é o instrumento, é um dispositivo que traz pra aquela unidade reconhecimento acadêmico, porque ela produz conhecimento naquela área, ela oferta formação naquela área, que traz recursos financeiros... porque é por meio do aluno, do custo, daquela oferta que ela tem recursos institucionais e recursos do orçamento federal. É por aquele meio que ela se mantém como uma instituição de referência. Então, à medida que você pensa "Eu vou alocar uma nova modalidade, um novo curso", há uma resistência natural, que é a resistência de como é que o poder se dissolve numa instituição dessa natureza. Então, pra mim, o desafio essencial da institucionalização é o desafio de você equilibrar, assim, a complexa rede, o complexo jogo de poderes que você tem numa instituição como a universidade. (E- UFCO3)

E-UFSE2 corrobora com essa perspectiva ao descrever a dificuldade de conseguir verba para a EaD, justamente por ter que retirar verba de outras unidades para isso, já que a modalidade não está inserida no orçamento geral das Ufs:

> Antes, todas as vezes que a gente ia para os conselhos, que entrava nessa discussão da verba, do dinheiro, nossa! porque você sabe que essa questão financeira, as pessoas se transformam, né (risos). E, aí (risos), a gente sempre tinha que já ir, assim, afiado com o argumento, porque sempre era questionado: "Mas, vem cá, vocês recebem, tá tirando dinheiro da nossa unidade? Tá tirando dinheiro", sabe [...] A gente sempre teve que argumentar, a gente já tinha que chegar argumentando e falando, porque era uma disputa muito intensa. (E-UFSE2)

Para conquistar legitimidade e ter força nessa disputa de poderes interna às UFs, a EaD precisa provar sua qualidade, mostrar que pode contribuir para garantir o mesmo patamar consolidado na modalidade presencial:

> A universidade ela funciona por outra lógica, né, que é uma lógica da excelência. É uma lógica da fronteira do conhecimento, da pesquisa, do acúmulo. Então, isso mexe muito com as relações de poder. Então, não é imediatamente aceitável que você embuta, né, numa estrutura como essa, simplesmente porque alguém disse, porque o mercado diz: "Olha, eu preciso formar mais gente, eu preciso interiorizar a formação". A universidade diz: "Pera lá! Eu até concordo com esse objetivo, mas eu tenho que ter um zelo, né, nessa função que eu tenho". E esse zelo pressupõe cuidar o tamanho, cuidar as tecnologias que eu admito, cuidar a localidade em que eu oferto, cuidar a modalidade, cuidar a relação professor-aluno, cuidar qual que é a relação de docência que tá estabelecida. E todos esses elementos são desafios para a institucionalização. (E-UFCO3)

Na perspectiva apresentada por esse entrevistado, a institucionalização da EaD no aspecto cultural-cognitivo-político só seria plenamente alcançada após a consolidação de outros indicadores de institucionalização:

> Então, assim, os desafios das relações de poder se traduzem em indicadores, que são aqueles indicadores da institucionalização. E são eles próprios os desafios. E como é que eu embuto uma modalidade nova, mas eu mantenho coesão na lógica de planejamento? Como é que eu embuto uma modalidade nova, mas eu garanto que todo o pessoal, todo o meu esforço de docência, de trabalho multidisciplinar, acompanha, né, nos padrões de qualidade, de tradição daquela instituição? Como é que eu garanto que eu vou fazer pesquisa, ensino e extensão? Como é que eu garanto que o profissional que obtém grau, né, naquela área ele mantém padrões de qualidade definidos pela universidade? Então, esses são os desafios, né. O desafio de, ao se alterar a modalidade, não se ferir a função social da universidade, seus parâmetros de qualidade de excelência, a sua relação com a sociedade, a sua relação com a pesquisa, a sua relação com a extensão, né. Eu acho que é um pouco isso, assim. Esse é o desafio. (E-UFCO3)

Essa linha de pensamento é pertinente, pois mostra que a institucionalização é um processo cíclico de retroalimentação, em que, à medida que alguns indicadores vão sendo conquistados, vai abrindo espaço e legitimidade para outros. Desse modo, à medida que a EaD encontra espaço nas normas, políticas e estruturas organizacionais, ela vai aumentando suas condições de oferta e parâmetros de qualidade. Com isso, vai conquistando a confiança e a legitimidade institucional, a ponto de um dia, quem sabe, se inserir plenamente nessa cultura organizacional.

A fala de outro entrevistado corrobora com essa perspectiva:

> Então, se a gente começar a ter os cursos institucionalizados, e é isso que está discutindo, acho que a discussão vai ser diferente, a participação vai ser diferente. A universidade vai se cobrar no sentido de ter estrutura melhor para educação a distância. (E-UFS2)

A institucionalização é um processo que envolve pequenas conquistas diárias, mas é necessário apoiar-se em um planejamento, para que, pouco a pouco, todos os indicadores sejam contemplados satisfatoriamente. Como colocam Ferreira e Mill (2014, p. 100), "a institucionalização é um processo político, e não um ato a ser resolvido por decreto. Assim, para que a EaD seja adequadamente institucionalizada no ensino superior público brasileiro, há que se respeitar o caráter complexo desse fenômeno [...]".

3.4 Considerações sobre a institucionalização da educação a distância

A institucionalização da educação a distância se constitui, atualmente, na principal demanda e no maior desafio da modalidade nas universidades federais. Conceitualmente, a institucionalização é aqui entendida como o processo de integração da educação a distância na universidade em todas as instâncias institucionais, em seus aspectos físicos, pedagógicos, administrativos, financeiros, políticos e culturais. Busca-se com a institucionalização superar a diferenciação de tratamento entre as modalidades, para garantir a equidade da formação universitária de qualidade para todos os estudantes.

O processo de institucionalização é complexo, e por isso é estudado em diferentes perspectivas. A Teoria Institucional tem sido aplicada para explicar esses processos, que envolvem elementos reguladores, normativos e culturais/cognitivos e sofrem influências do ambiente, assim como uma busca por legitimidade organizacional.

Os principais teóricos da EaD consideram que existem graus/níveis de institucionalização na modalidade e que estes processos são predominantemente endógenos, ou seja, tratados internamente pela instituição. Assim, envolvem uma completa organização institucional da modalidade, com a liderança/articulação estratégica de uma equipe gestora, buscando garantir a organicidade da modalidade em meio à estrutura e políticas institucionais. São bastante variáveis, dependendo de cada UF e do andamento de seus processos subjacentes.

O Sistema UAB, instituído em 2006, é a principal política pública responsável pela inserção e indução da institucionalização da EaD nas UFs. No entanto, ao mesmo tempo em que o programa teve o mérito de fazer a modalidade nascer na maior parte das UFs, é também o vilão do processo de institucionalização, já que coloca as instituições dependentes de recursos e submetidas ao controle externo da Capes.

A análise dos dados coletados levou à divisão dos processos de institucionalização em cinco grupos: 1º) nas dimensões normativa, organizacional e administrativa; 2º) na dimensão acadêmico-pedagógica; 3º) na dimensão orçamentária/financeira; 4º) na dimensão dos direitos estudantis; e 5º) na dimensão cultural-cognitiva e política.

A dimensão normativa se articula com a dimensão organizacional da institucionalização, na medida em que a modalidade precisa se integrar, estrutural e academicamente, ao estatuto, ao regulamento geral, às políticas institucionais e às normas que contemplam as dimensões do ensino, pesquisa e extensão. Já a dimensão administrativa passa pela gestão da EaD no âmbito da estrutura institucional, necessitando, assim, de sua inserção nos aspectos organizacionais e normativos.

Em termos organizacionais, os questionários demonstraram que existe uma variedade de unidades de EaD e de nomenclaturas nas UFs, mas elas se repetem quase uniformemente em Centros, Coordenações, Secretarias, Núcleos e Diretorias, seguindo o isomorfismo institucional. Essas unidades estão predominantemente vinculadas à Reitoria (55%), seguidas da Pró-Reitoria de Graduação (25%). Observou-se que a vinculação à Reitoria é favorável ao processo de institucionalização, facilitando os trâmites internos.

Em termos administrativos e representativos, verificou-se que nem todas as universidades participantes das entrevistas estão inseridas nos Conselhos Superiores, Câmeras e Colegiados Institucionais. Nas UFs que garantem essa representação, esse papel é ocupado pelo gestor de EaD, coordenadores de cursos ou professores eleitos. Naquelas que não garantem uma representação formal, existe, em alguns casos, participações pontuais em Comitês e em discussões que envolvem a modalidade.

Na dimensão administrativa, também se enquadra a contratação de professores e profissionais que atuam na modalidade. Em razão da estrutura administrativa das universidades, deveriam ocorrer concursos. No entanto, como a EaD depende da UAB, não há aumento nos quadros de pessoal. Algumas universidades têm ou já tiveram concursos direcionados para a EaD, sendo que as UFs em que a unidade de EaD se constitui em uma unidade acadêmica têm seu quadro próprio de professores vinculados, enquanto as descentralizadas contam com os professores lotados nas unidades acadêmicas dos cursos. No questionário, apenas 12,5% das UFs responderam que possuem professores atuando exclusivamente na EaD. Isso não é um problema em termos de institucionalização. Até pelo contrário, já que permite que a modalidade seja inserida em toda a universidade, contribuindo para a conquista de sua legitimidade na dimensão cognitivo-cultural.

Com relação à carreira docente na EaD, a maior parte (80%) das UFs reconheceu diferenças de progressão entre as modalidades, enquanto os 20% restantes apontaram a existência de critérios distintos, sobretudo no que se refere à contabilização de carga horária/encargos docentes. Os dados coletados demonstraram que essa diferenciação ocorre devido à possibilidade de os professores receberem bolsas UAB. Nesse caso, eles devem optar por receber a bolsa – o que torna EaD um "extra/bico" – ou computar a carga horária, inserindo-a em seu encargo docente, plano de trabalho etc. No caso das UFs que não conseguem preencher o quadro docente com professores internos, a contratação de bolsistas externos se torna um problema para a institucionalização, já que eles ficam fora da gestão institucional, sem a obrigação e a possibilidade de proporem projetos de pesquisa e extensão, por exemplo.

A dimensão orçamentária/financeira é o grande gargalo do processo de institucionalização, sendo que 65% das UFs informaram não dispor de verba própria para EaD, dependendo completamente do orçamento da UAB para a oferta dos cursos a distância. Para a EaD se institucionalizar nesta dimensão, seria necessário incluí-la no cálculo do orçamento geral das UFs, o que, infelizmente, não ocorre. Conforme constatado nas entrevistas e nos questionários, essa dependência coloca em xeque a autonomia pedagógica, administrativa e financeira das UFs, garantida constitucionalmente.

No que se se refere à dimensão acadêmico-pedagógica, a dependência dos editais UAB/CAPES traz instabilidade para o percurso formativo, já que os alunos precisam aguardar novas ofertas para cursar disciplinas pendentes. Isso torna o processo formativo longo e contribui para a evasão, como apontaram alguns entrevistados.

Considera-se que a integração curricular e pedagógica entre as modalidades é importante para a institucionalização, garantindo a continuidade da formação independente da

oferta pela UAB. Nas entrevistas, o aspecto contribuitivo entre as duas modalidades apareceu apenas através da inserção de disciplinas a distância nos projetos pedagógicos dos cursos presenciais, algo que, ainda assim, tem sido feito com dificuldades. Em uma perspectiva desejável, essa articulação entre as modalidades deveria ocorrer num formato institucional híbrido, dando flexibilidade para que os alunos tracem seu percurso formativo nas duas modalidades, de acordo com seus interesses. No entanto, as entrevistas mostraram que a UAB tem engessado o modelo pedagógico dos cursos, dificultando a integração pedagógica e curricular entre as modalidades.

A qualidade da oferta educacional é um aspecto importante da dimensão acadêmico-pedagógica dos cursos, envolvendo: qualificação da equipe docente, formação de uma equipe multidisciplinar, elaboração de material didático e elaboração de projetos pedagógicos que integrem esses eixos. A validação da qualidade da oferta dos cursos a distância, por meio de avaliações externas, contribui para a conquista da legitimidade no âmbito das outras dimensões da institucionalização, sobretudo a cognitivo-cultural, colaborando para que as resistências sejam superadas.

Outra dimensão discutida é a institucionalização dos direitos estudantis, que se refere à garantia de equidade entre os direitos estudantis de ambas as modalidades, sejam eles: fomento, assistência estudantil, bolsas, intercâmbios, representação etc. Os dados coletados demonstraram que a maior parte das universidades respondentes garante, em alguma medida, a igualdade de direitos estudantis. Os direitos estudantis negados se referem a: assistência estudantil, acesso ao restaurante universitário, votação em eleições e participação nas representações estudantis.

Essa dimensão está articulada a todas as outras discutidas anteriormente, já que, para garantir esses direitos, é necessário incluir a EaD no orçamento da instituição, além de alterar normas e regulamentos que restrinjam determinados serviços a alunos presenciais. Deve-se, assim, garantir a inserção dos alunos da EaD nas políticas institucionais, sobretudo as direcionadas à assistência estudantil, ao ensino, à pesquisa e à extensão, articuladas pedagogicamente.

Os dados qualitativos e quantitativos demonstraram que a institucionalização dos direitos estudantis nas UFs tem sido garantida em termos de acesso à estrutura física (unidades, biblioteca etc.), mas ainda encontra problemas no que se refere às políticas de permanência e formação universitária, como será tratado no próximo capítulo. Esses problemas de institucionalização dos direitos estudantis envolvem políticas internas e externas, já que alguns

impedimentos vêm de legislações federais pensadas inicialmente para a modalidade presencial, as quais necessitam de atualização para a inserção dos alunos da EaD.

Outra dimensão muito importante é a perspectiva cultural-cognitiva e política da institucionalização. Refere-se à inserção da EaD na cultura institucional, o que implica vencer preconceitos, resistências e disputas políticas, aspectos identificados nas entrevistas. A conquista da legitimidade na dimensão cultural-cognitiva e política exige, de certo modo, "provas" da validade da modalidade e de sua capacidade de garantir a função social das universidades, como mostraram os entrevistados. É, portanto, uma dimensão que acompanha todo o processo, refletindo, ao mesmo tempo, o resultado do avanço das outras dimensões.

CAPÍTULO 4. A INDISSOCIABILIDADE ENTRE ENSINO, PESQUISA E EXTENSÃO NA EAD

Este capítulo tem por objetivo analisar o princípio da indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão na EaD (IEPE), a partir da pesquisa empírica realizada. Busca-se responder às seguintes questões: Como esse princípio é conceitualmente compreendido? Em que medida a indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão tem sido garantida na EaD? Quais são os principais desafios para sua promoção? É possível estabelecer uma relação entre a institucionalização da EaD e a indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão?

O primeiro tópico busca compreender a IEPE como um princípio pedagógico, em diálogo com os conceitos identificados na pesquisa empírica. O segundo tópico trata da apresentação e análise dos dados quantitativos e quantitativos sobre a indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão na EaD, como um panorama da oferta de ações.

4.1 O princípio da indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão: análise conceitual

No capítulo 1, abordou-se o princípio da indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão como uma construção histórica que remonta ao processo de redemocratização do País, em momento de efervescência política e de ressignificação da relação entre política, Estado e educação. Na discussão da Reforma do Ensino Superior, buscou-se a criação de um modelo que conferisse a sua função social, ao mesmo tempo em que respondesse aos desafios científicos e tecnológicos demandados para o desenvolvimento do País. Diversos modelos de universidade já haviam sido pensados/implementados, dentre eles o napoleônico, com separação entre ensino e pesquisa, e o humboldtiano, conferindo o caráter indissolúvel entre as duas dimensões.

A extensão universitária já existia há muito tempo, mas no caráter de prestação de serviços à comunidade e/ou vinculada às relações entre universidade e empresas, conforme o modelo americano. No contexto de redemocratização, um novo significado foi atribuído à extensão universitária, herdado do *Movimento de Córdoba*, colocando-a como peça fundamental na relação entre universidade e sociedade, visando ao diálogo entre saberes científicos e populares, na perspectiva de transformação social.

O ANDES-SN assumiu protagonismo na definição de uma proposta de Ensino Superior que atendesse aos anseios dos grupos progressistas, incluindo profissionais da educação, organizações sindicais e movimentos sociais. Nesse sentido, definiu como princípios para a

universidade brasileira, dentre outros: ampliação do ensino público e gratuito; autonomia e financiamento democrático; padrão de qualidade envolvendo o ensino, a pesquisa e a criação intelectual; e orçamento adequado (ANDES, 1986).

A indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão tornou-se central na concepção de universidade defendida pela ANDES-SN, sendo considerada condição para a qualificação da universidade para atender a suas relações sociais, promovendo a "autorreflexão crítica, a emancipação teórica e prática dos estudantes e o significado social do trabalho acadêmico" (ANDES, 2013, p. 20).

Após um período de discussões na Assembleia Constituinte, os princípios defendidos pela ANDES-SN foram consagrados na Constituição Federal (CF) de 1988, com destaque para a autonomia universitária e a garantia, pelas universidades, do princípio da indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão, incluídos no art. 207: "As universidades gozam de autonomia didático-científica, administrativa e de gestão financeira e patrimonial, e obedecerão ao princípio da indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão" (BRASIL, 1988, n.p.).

Passados mais de vinte anos de sua inclusão na CF, garantir esse princípio tem sido um desafio, sendo um campo pouco debatido e carente de domínio conceitual e prático nas universidades brasileiras (CITOLIN *et al*., 2012). Nesse sentido, faz-se importante compreender conceitualmente esse princípio, de modo que seja possível analisar suas condições, possibilidades e desafios na direção de uma universidade pública de qualidade, independente da modalidade ofertada.

A indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão é aqui compreendida como um princípio pedagógico, que envolve a articulação/integração entre os três eixos nas práticas pedagógicas, nos projetos e nas ações universitárias, como atividades de origem ou fim. Numa perspectiva indissociável, esses eixos viabilizam uma formação universitária de qualidade, acadêmico-crítica, em diálogo com a sociedade, cumprindo a função social da universidade pública, em direção aos valores da igualdade, ética, democracia e transformação social.

A análise conceitual desse princípio ocorrerá em diálogo com três elementos conceituais identificados nos questionários e entrevistas: a função social da universidade; a qualidade da formação; e a articulação/integração entre ensino, pesquisa e extensão.

4.1.1 O princípio da indissociabilidade entre ensino, pesquisa extensão e a função social da universidade

A universidade brasileira possui como marca sua função social, ou seja, seu compromisso em formar profissionais capacitados, críticos e competentes para os diversos campos do conhecimento e quadros administrativos, bem como lideranças culturais e sociais para o País (SEVERINO, 2008). O ensino superior tem sido símbolo de ascensão social, especialmente mediante o reconhecimento e compromisso social das universidades públicas.

O modelo universitário marcado pelo princípio da indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão, expresso na Constituição Federal, caracteriza essa função social da universidade pública e esse compromisso de romper com uma lógica estrita ao ensino, permitindo que, para além da reprodução de conhecimentos, essas instituições sejam construtoras da ciência e do saber crítico, por meio da pesquisa, além de devolverem esses saberes para a sociedade por intermédio da extensão universitária. Desse modo, a função social da universidade está ligada a esse princípio, que, além do compromisso com o conhecimento, sinaliza sua missão como mediadora entre a cidadania e a democracia, constituindo-se em espaço de compartilhamento de saberes e de construção de uma sociedade mais justa.

Nos questionários submetidos às UFs, foram identificadas seis respostas que refletem a função social da universidade no princípio da IEPE (Quadro 20):

Quadro 20 - Indissociabilidade: função social da universidade

A indissociabilidade desse tripé é a amálgama que dá sentido ao universo de ações das universidades, dando lastro entre o que se produz de conhecimentos científicos e o que se dissemina pelas aulas e atividades sociais junto ao povo brasileiro. (Q-UFSE3)
A própria palavra já dá o sentido de formar o tripé de responsabilidade social da universidade: ensino-pesquisa-extensão. (Q-UFNE5)
Considero que é a formação global do acadêmico nesses três princípios, de maneira que as atividades de ensino, pesquisa e extensão possam contribuir tanto para a construção do conhecimento individual quanto para a melhoria coletiva na sociedade em que o acadêmico e a universidade se inserem. (Q-UFS1)
É a universidade cumprindo seu papel de ensinar e que esse ensino se exteriorize e transforme a sociedade. (Q-UFS2)
Trata-se da íntima aproximação entre universidade e sociedade [...]. (Q-UFNE10)
Um ciclo que define a própria razão de existir da universidade, que fomenta conhecimento, que desenvolve conhecimento e que entrega a sociedade. (Q-UFNE12)

Fonte: Dados da pesquisa

Nesses trechos, é possível observar que para esses respondentes o princípio IEPE está vinculado à responsabilidade social da universidade e ao retorno/devolução dos conhecimentos construídos nas aulas ou nas atividades sociais, trazendo melhorias e transformações coletivas.

Em uma das entrevistas, a universidade é apontada como uma instituição social que tem o princípio da IEPE como um dispositivo para cumprir sua função social:

> **Essa indissociabilidade é o dispositivo,** é o instrumento, é a forma, é o arranjo que a universidade, **como instituição social que é**, como instituição autônoma que é, né, do ponto de vista administrativo, acadêmico, científico, de gestão orçamentária-patrimonial. **Foi o dispositivo que ela encontrou de cumprir a sua função social**, que é produzir conhecimento em altíssimo nível e difundir esses conhecimentos através das suas ações, né, de ensino, de pesquisa e de se retroalimentar a partir de problemas localizados, né, de uma relação produtiva, não uma relação onde eu levo serviço, eu levo solução, mas eu construo conhecimento num contexto de aplicação própria. (E-UFCO3, grifo nosso)

Essa fala está de acordo com a concepção de universidade como instituição social de Chauí (2003). Para a autora, considerá-la uma instituição social significa compreendê-la como "uma ação social, uma prática social fundada no reconhecimento público de sua legitimidade e de suas atribuições", ao mesmo tempo em que lhe confere autonomia e diferenciação perante outras instituições sociais, com sua estrutura e regulamentação interna (Chauí, 2003, p. 5). Pode-se compreender, então, que para o entrevistado, a universidade como instituição social autônoma tem o princípio IEPE como forma de cumprir sua função social, que envolve as ações de ensino e pesquisa e o retorno social desse conhecimento produzido (a extensão). Além disso, ele considera que, sendo uma instituição da crítica e transformação social, a universidade assume esse princípio tanto em seu caráter funcional quanto

> [...] sob um referenciamento social e cultural, sob uma perspectiva crítico-transformadora, né, e com consciência e com clareza desse propósito social da universidade como um centro de excelência, produtor e disseminador de conhecimento do mais alto nível. (E-UFCO3)

A universidade como instituição social crítica e democrática deve, amparada pelo princípio da IEPE, utilizar sua autonomia para resistir às funções mercadológicas que lhe são atribuídas no contexto neoliberal, sobretudo aquelas que priorizam a dimensão do ensino em detrimento da pesquisa e da extensão. A pesquisa universitária na perspectiva neoliberal visa à obtenção de lucros, amparada por parcerias com empresas, enquanto a extensão universitária fica restrita à prestação de serviços (pagos).

Como visto no capítulo **1**, a produção de conhecimentos científicos em uma perspectiva empresarial foge à concepção da universidade como instituição social, caracterizada pela heterogeneidade de ideias e objetos de estudo. Ao contrário, a perspectiva empresarial possui a lógica homogênea do mercado (CHAUÍ, 2001). Segundo Chauí (2003), amparadas nessa

lógica, as universidades deixam de ser instituições sociais para se tornarem organizações sociais, situadas no setor de prestação de serviços, atreladas a uma administração gerencial.

> [...] regida pelas ideias de gestão, planejamento, previsão, controle e êxito. Não lhe compete discutir ou questionar sua própria existência, sua função, seu lugar no interior da luta de classes, pois isso, que para a instituição social universitária é crucial, é, para a organização, um dado de fato (CHAUÍ, 2003, p. 6).

Em uma perspectiva de organização social, a universidade perde sua criticidade e capacidade de transformação social, já que sua autonomia é ameaçada pela lógica gerencial e pelas pressões externas do Estado e do mercado. Para Chauí (2003, p. 6), enquanto a instituição social aspira à universalidade e tem a sociedade como seu princípio e referência, a organização social é particular e "tem apenas a si mesma como referência".

Uma fala ilustra essa concepção de universidade como instituição social, considerando a indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão como parte da natureza da universidade. Segundo a entrevistada, se não puder garantir a IEPE, a universidade se transformaria numa prestadora de ensino:

> [...] agora, eu acho que não é uma coisa tranquila garantir essa plenitude nessa indissociabilização entre ensino, extensão e pesquisa, **porque isso é uma natureza das universidades,** né**,** uma universidade que não possa garantir, aí, eu acho que aí se transforma. Não é uma universidade*,* **é uma prestadora de ensino, é uma instituição que oferece ensino, e não esse termo, né, que a gente chama universidade,** né, a constituição, a troca de ideias, a construção de conhecimento, e não se constrói conhecimento só ensinando, só dando aula. Constrói-se o conhecimento com troca de ideias. Hoje, principalmente, com a investigação, com a construção de conhecimento, levando esse conhecimento a quem ele foi destinado, à comunidade, e trazendo a contribuição da comunidade [...]. (E-UFNE3, grifo nosso)

Se caracterizada como instituição "prestadora de ensino", a universidade estaria na categoria de organização social. Ao contrário, para a entrevistada, a universidade envolve a construção de conhecimentos, que ultrapassa o ensino, envolvendo a investigação e a transmissão desse conhecimento à comunidade (pela extensão universitária).

Ao longo desse trabalho, foi visto que são imensos os desafios de ordem política e econômica para o exercício da função social da universidade, sobretudo em um contexto neoliberal, em que há preferência pelo ensino em detrimento da pesquisa e da extensão. Isso se evidencia por meio da predominância do ensino superior privado, e de instituições isoladas, em detrimento de instituições universitárias. A tendência é "a total priorização da lógica do mercado na condução da vida social, o incentivo à privatização generalizada, a defesa do individualismo, do consumismo, da competitividade, da iniciativa privada" (SEVERINO, 2008, p. 76).

Diante dessa conjuntura, tem-se falado em uma crise da universidade no século XXI, que se vê pressionada, de um lado, pelo modelo societário capitalista neoliberal, mediado pelo Poder Público; e, de outro, pelos agentes internacionais responsáveis pelo jogo político econômico da nova ordem mundial (SEVERINO, 2008).

Segundo Santos (1997, p.163), ao mesmo tempo em que lhe são feitas exigências cada vez maiores por parte da sociedade, as políticas financiamento se tornam cada vez mais restritivas. Para o autor, as universidades não estavam preparadas para esses desafios, que exigem transformações profundas, o que evidenciou três tipos de crise: a da hegemonia, uma vez que suas funções tradicionais passam por contradições na direção da lógica capitalista; a da legitimidade, que evidencia a crise entre hierarquização e democratização, sendo socialmente visível a falência de seus objetivos coletivos; e a institucional, uma vez que sua especificidade organizativa é colocada em risco. Esses pontos de tensão, segundo Santos (1997, p. 165), ocorrem "tanto no relacionamento das universidades com o Estado e com a sociedade, como no interior das próprias universidades enquanto instituições e organizações". Ainda segundo o autor as contradições entre as funções da universidade (ensino, pesquisa, extensão, formação de profissionais) ocupam tema central nesse debate:

> A função de investigação colide frequentemente com a função de ensino, uma vez que a criação do conhecimento implica a mobilização de recursos financeiros, humanos e institucionais dificilmente transferíveis para as tarefas de transmissão e utilização do conhecimento. No domínio da investigação, os interesses científicos dos investigadores podem ser insensíveis ao interesse em fortalecer a competitividade da economia. No domínio do ensino, os objetivos da educação geral e da preparação cultural, colidem, no interior da mesma instituição, com os da formação profissional ou da educação especializada, uma contradição detectável na formulação dos planos de estudos de graduação e na tensão entre esta e a pós-graduação (SANTOS, 1997, p. 165).

Ou seja, há uma grande tensão entre interesses contraditórios nas funções da universidade: de um lado, a busca por uma formação acadêmico-crítica; e, de outro, a busca por uma formação profissional útil aos ditames capitalistas.

Segundo Santos (2004), para recuperar sua legitimidade, a universidade precisa assumir sua responsabilidade social, o que significa usar sua autonomia e liberdade acadêmica como forma de garantir seu compromisso com o conhecimento como bem público e vinculado à sociedade e aos problemas sociais.

Neste sentido, há uma disputa de concepções de qualidade no ensino superior, em que o princípio da indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão ocupa um espaço importante, como será analisado no próximo tópico.

4.1.2 *A indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão e sua vinculação com a qualidade da formação universitária*

A qualidade da formação universitária é uma temática discutida sob múltiplas perspectivas. Isso se deve ao fato de ser um conceito polissêmico, que envolve propriedades subjetivas, cujo valor depende de interesses e intencionalidades em disputa (CUNHA; PINTO, 2009, p. 58).

Do ponto de vista neoliberal, a qualidade universitária consiste em entregar um produto com resultado mensurável em avaliações externas e útil à acumulação capitalista. Nessa perspectiva, a universidade é uma organização operacional e o conhecimento produzido – de forma fragmentada e especializada – é destinado à apropriação privada (CHAÚI, 2003). Inclui-se nessa perspectiva a formação baseada na lógica do mercado e do consumo, chamada "*fastfoodização* da universidade".

> Nessa lógica, o percurso formativo é como um supermercado no qual as disciplinas estão dispostas em gôndolas, à escolha do estudante, e disponibilizadas conforme a decisão individual dos docentes ou departamentos. A carreira acadêmica destes (publicar muito e o mais rápido possível) tem primazia em relação à formação dos estudantes, e as culturas da academia e dos jovens ficam separadas por um fosso intransponível (ALMEIDA; PIMENTA, 2014, p. 9).

Nessa perspectiva, a formação significaria para os estudantes "uma adaptação apressada à ordem social tal como ela é, que ofusca a reflexão e autonomia intelectual superior ou universitária, pautada pala indissociabilidade entre ensino-pesquisa-extensão e pelo desenvolvimento do pensamento crítico, criativo e propositivo" (MANCEBO, 2010, p. 50).

Na perspectiva defendida nessa tese, a qualidade universitária consiste em propiciar uma formação acadêmico-crítica, tendo a indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão como princípio fundamental. Nessa concepção, a universidade deve ser compreendida como

> [...] uma instituição educativa cuja finalidade é o permanente exercício da crítica, que se sustenta na pesquisa, no ensino e na extensão, ou seja, a produção do conhecimento a partir da problematização dos conhecimentos historicamente produzidos e dos seus resultados na construção da sociedade humana e dos novos desafios e demandas que esta coloca. Esses desafios são produzidos e identificados inclusive nas análises que se realizam no processo de ensinar, na experimentação e análise dos projetos de extensão, por meio das relações que são estabelecidas entre os sujeitos e os objetos de conhecimento (ALMEIDA; PIMENTA, 2014, p. 8).

A indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão seria o sustentáculo para o compromisso crítico com a problematização do conhecimento historicamente produzido, de

modo a contribuir para o bem da sociedade. Essa perspectiva se fez presente nos questionários (Quadro 21).

Quadro 21 - Indissociabilidade: qualidade da formação universitária

A indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão reflete **um conceito de qualidade do trabalho acadêmico** que favorece a aproximação entre universidade e sociedade, a autorreflexão crítica, a emancipação teórica e prática dos estudantes e o significado social do trabalho acadêmico. (Q-UFSE9, grifo nosso)
É a possibilidade de **ofertar educação/ensino de qualidade** com a perspectiva de o aluno participar de atividades de pesquisa e extensão em consonância com o que aprende nas atividades de ensino. (Q-UFSE1, grifo nosso)
Integração entre os três eixos, a qualidade da formação depende de ensino de qualidade, apoiado em pesquisas que geram novos conhecimentos e que resultam na extensão como atividade prática e de relação com a sociedade. (Q-UFNE8, grifo nosso)
O tripé ensino-pesquisa-extensão é o sustentáculo para uma **formação profissional abrangente e integrada à sociedade.** (Q-UFSE10, grifo nosso)
Qualidade do trabalho acadêmico, aproximação entre universidade e sociedade, a reflexão crítica, união da teoria com a prática dos estudantes e significado social do trabalho acadêmico. (Q-UFN2, grifo nosso)
Uma relação coprodutiva de saberes voltados à formação humanística, técnica e profissional, com referenciamento social. A articulação ensino, pesquisa e extensão corresponde ao estrito e particular teor de princípio universitário, destinado à garantia e ao fortalecimento da autonomia e **da qualidade da universidade**, notadamente para o exercício de suas funções – histórica e socialmente legitimadas – de produção e disseminação do conhecimento produzido por um tempo em uma cultura. (Q-UFCO3, grifo nosso)

Fonte: Dados da pesquisa

Nessas falas, a indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão é vista como reflexo da qualidade do trabalho acadêmico, estando ligada a uma perspectiva de formação humana, crítica, que concilia teoria e prática na formação profissional e se integra à sociedade, cumprindo, assim, sua função social.

Um entrevistado vinculou a qualidade da formação universitária à integração entre ensino e pesquisa, buscando superar o ensino reprodutor de conteúdos:

> Veja bem, o ensino é, realmente, a atividade-fim, né. [...] No entanto, pensando na qualidade das atividades de ensino, não há como separar o ensino de pesquisa. Não há como separar o ensino de pesquisa. Houve durante muito tempo no Brasil, você já deve ter estudado isso, uma separação, né. Parece que o ensino representava conteúdos já prontos, dados como fórmulas, e a sala de aula era o espaço só para a reprodução desse conhecimento. (E-UFNE4)

Essa fala está de acordo com Cunha (2014, p. 15), que considera que na integração com a pesquisa "o ensino assume o compromisso de disseminar atitudes científicas, ou seja, a predisposição para conhecer de forma inteligente e não apenas repetitiva e reprodutiva".

Para E-UFNE4, a universidade deve se apresentar como questionadora dos conhecimentos, de modo que o ensino envolva a pesquisa e suas possibilidades, enquanto a extensão seria um desdobramento desses dois eixos:

> A universidade, cada vez mais, tem sido questionada, tem sido cobrada a se apresentar como **questionadora dos conhecimentos**, mesmo que ela aborda em suas disciplinas. [...] No que diz respeito à extensão, a extensão, veja bem, **é um desdobramento dessa relação aqui**. Sociedade, que, enfim, é o fim de tudo isso, né. Quando a gente fala de ensino, a gente tá pensando na formação que a gente vai dar pra sociedade. Mas, ao mesmo tempo, a partir das discussões que a gente trava no âmbito da pesquisa e, mesmo, no âmbito do ensino, a gente tem que ter um desdobramento pra sociedade, e esse desdobramento se dá, né, essencialmente via extensão, né. (UFNE4, grifo nosso)

De acordo com Cunha (2012), a importância da integração entre ensino e pesquisa na formação universitária é consolidada na literatura acadêmica, sobretudo, por ser uma relação antiga, que tem origem no modelo humboldtiano. Para Humboldt, citado por Cunha (2012), a docência deveria ser considerada como um modo de investigação, já que era constituída de muitos problemas não resolvidos. Já a inclusão da extensão no princípio da indissociabilidade é remetida à herança do *Movimento de Córdoba*, quando a extensão universitária se tornou uma das funções básicas da universidade latino-americana. Para além da prestação de serviços, como era conhecida, a extensão universitária significou o compromisso da universidade com o desenvolvimento social, valorizando contextos de prática como ponto de partida do conhecimento científico (CUNHA, 2012).

Segundo a Constituição, é a indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão que diferencia as universidades de outras instituições de ensino superior. Nessa perspectiva, E-UFSE2 está certa ao afirmar que

> [...] eu só consigo compreender a universidade com esse tripé, porque, a partir do ensino, né, que a gente trabalha juntamente a questão da pesquisa e da extensão. Eu não tenho como dissociar uma coisa da outra, né. É neste momento que há a possibilidade dos nossos alunos trabalharem e entenderem o que é uma pesquisa, o que é a extensão, e esse é o diferencial da universidade, né, porque, se não, não precisaria ser uma universidade, seria somente uma faculdade à parte. (E-UFSE2)

Também para Boaventura de Sousa Santos, "só há universidade quando há formação graduada e pós-graduada, pesquisa e extensão. Sem qualquer um desses, há ensino superior, não há universidade" (SANTOS, 2004, p. 64). Para o autor, essa definição do que é universidade é imprescindível para que a universidade pública tenha "um campo mínimo de manobra para poder conduzir com eficácia a luta pela legitimidade".

4.1.3 *A indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão como articulação/integração entre os eixos*

A palavra *indissociabilidade* no *Dicionário de Português online – Dicio* é compreendida como "característica ou particularidade do que é indissociável, inseparável; que não se dissocia; que não pode ser separado nem desunido". No *Dicionário Michaelis* significa "qualidade do que é indissociável". Nesse sentido, a palavra *indissociabilidade* expressa a articulação/integração entre o ensino, a pesquisa e extensão como um princípio pedagógico, que envolve os "saberes e fazeres" docentes e discentes.

Segundo Sampaio e Freitas (2010), é necessário considerar os três elementos do tripé universitário em sua especificidade, origem e destinação, para que seja possível superar a tendência de se considerar a indissociabilidade como mera *juntabilidade* das três funções – ensino, pesquisa e extensão. Nessa perspectiva, os autores consideram que cada dimensão possui um princípio e uma função operativa, que, quando integrados,

> [...] podem levá-la a responder melhor aos desafios de se realizar a formação não apenas técnica, mas também ética e cidadã de seus estudantes, dando-lhes ferramentas para que possam fazer escolhas a partir de um *ethos* que tenha historicidade e relevância social e, assim, consigam com mais sucesso transformar conhecimento em sabedoria (SAMPAIO; FREITAS, 2010, p. 21).

Ainda segundo os autores, ao ensino caberia como princípio dar ênfase ao conhecimento acumulado da humanidade e como função operativa estabelecer dispositivos pelos quais o conhecimento possa ser socializado, formando recursos humanos competentes. À pesquisa, caberia como princípio alargar as fronteiras do conhecimento e como função operativa propiciar os mecanismos para a produção e ampliação científica. À extensão caberia como princípio cumprir a função social e ética dos conhecimentos acumulados, transmitidos e produzidos pela universidade e como função operativa proporcionar a saída desses conhecimentos para a sociedade, numa via de mão-dupla, em que, ao mesmo tempo em que acolhe os saberes produzidos em outros setores abre-se ao diálogo com eles (SAMPAIO; FREITAS, 2010).

A indissociabilidade seria promovida na medida em que "em cada atividade acadêmica haja um olhar direcionado para sua integração com outras atividades, sejam elas de Ensino, Pesquisa ou de Extensão" (SAMPAIO; FREITAS, 2010, p. 23). No entanto, os autores esclarecem que, com base no princípio IEPE, a integração consiste em uma estratégia pedagógica e que, dessa forma, não exige um envolvimento institucionalizado e financeiro entre as três funções do tripé.

A compreensão da IEPE como articulação/integração das atividades de ensino, pesquisa e extensão foi predominante no questionário, com vinte e duas respostas nessa direção (Quadro 22).

Quadro 22 - Indissociabilidade: articulação/integração

A indissociabilidade está relacionada à articulação fundamental entre as atividades desenvolvidas nos três eixos. As questões discutidas/investigadas em um eixo e as ações e investigações são levadas aos demais. (Q-UFNE4)
A instituição deve trabalhar nas três áreas, preferencialmente integradas entre si. (Q-UFN4)
A própria palavra traduz o que significa, pois trata-se de ensinar levando em conta as pesquisas e atividades extensionistas, pesquisar levando em conta que o ensino deve permear as propostas/projetos e todas, quando possível, atendendo e considerando a demanda e a participação da comunidade externa à universidade. Trata-se de levar em conta que teoria e prática se complementam, considerando que a possibilidade de contato com a realidade propicia para a universidade dados que subsidiam as pesquisas e, ainda mais, possibilitam estabelecer parâmetros para o desenvolvimento da própria pesquisa e do próprio ensino. (Q-UFSE4)
As três vertentes têm que ser abordadas concomitantemente. (Q-UFSE6)
Atividades que ocorrem em conformidade/atreladas. (Q-UFN7)
Como formação integrativa de novos profissionais, que se funda nas ações de ensino, de pesquisa e de extensão. Nenhuma é superior à outra e todas são necessárias para que tenhamos uma formação de qualidade. (Q-UFS5)
Conseguir atuar com programas que envolvam esse tripé de maneira realmente efetiva. (Q-UFN6)
Correlação entre todas as áreas acima citadas junto à gestão e corresponsável por cada uma das atividades. (Q-UFS6)
É a articulação das ações pedagógicas curriculares com ações de pesquisa que tragam reflexões e mudanças para essas ações pedagógicas e que também se transformem em ações de extensão, para que a comunidade externa e a sociedade, de alguma forma, sejam beneficiadas com o ensino e a pesquisa produzidos na universidade. (Q-UFCO2)
É a transversalidade entre esses conceitos. Aprende-se pesquisando e fazendo extensão. A extensão atende à comunidade, mas gera dados de pesquisa e funciona como ferramenta de aprendizagem. A pesquisa gera conhecimento a ser aplicado no todo e diretamente nos cursos de graduação e na extensão. (Q-UFSE5)
É compreender que as ações da universidade estão sempre juntas para formar um corpo. Muitas pessoas entendem a universidade apenas como ensino. (Q-UFN1)
É o perfeito alinhamento entre pesquisa, ensino e extensão em todas as ações dentro de uma universidade. (Q-UFS3)
Esses pilares precisam estar interconectados, promovendo a integração dessas ações.(Q-UFCO1)
Não há ensino sem a pesquisa e não há validade para pesquisa se não estiver atrelada ao ensino e à comunidade externa. Ou seja, os três se retroalimentam e sustentam a universidade. (Q-UFS4)
O ensino, a pesquisa e a extensão devem formar o pilar/tripé da universidade de forma integrada e ocupando o mesmo status. Um não deve existir sem o outro e nem prevalecer. O que é bastante complexo sem uma reflexão aprofundada sobre o significado da indissociabilidade e sem uma normatização. (Q-UFCO4)
O ensino, a pesquisa e a extensão formam um tripé nas universidades e devem caminhar e os três juntos devem contribuir para a produção acadêmica. (Q-UFNE9)
O que não se separa... tem que acontecer ao mesmo tempo. (Q-UFNE13)
Devem ser complementares, e não serem consideradas isoladas. Nesse sentido, deveriam ser cultivadas por todos os setores. (docentes, discentes e técnicos) (Q-UFNE1)
Que eles se perpassam. (Q-UFNE2)
Que não podem ser implementadas de forma dissociada. (Q-UFN3)
Um eixo deve dialogar com o outro, num processo de retroalimentação. (Q-UFNE6)
Viabilização de ações, projetos ou programas que articulem atividades de pesquisa, extensão e ensino. (Q-UFNE3)

Fonte: Dados da pesquisa

A partir dessas falas, percebe-se as seguintes dimensões da articulação/integração entre ensino, pesquisa e extensão na IEPE:

- As ações/questões/investigações de um eixo devem ser levadas aos outros.
- As ações/questões/investigações de um eixo devem ocorrer ao mesmo tempo/de forma concomitante com os outros.
- As três áreas devem coexistir e com o mesmo *status*/importância institucional.

Observa-se, também, as contribuições dessa articulação/integração entre ensino, pesquisa e extensão para a universidade:

- Qualidade da formação.
- Integração entre teoria e prática na formação acadêmica.
- Promoção da transversalidade, uma vez que o contato com a realidade (pela extensão) permite a elevação dos parâmetros de desenvolvimento do ensino e da pesquisa.

Essas contribuições do princípio IEPE nos remetem à qualidade da formação em uma perspectiva acadêmico-crítica, como discutido anteriormente. Também nas entrevistas essa concepção de articulação/integração das ações de ensino, pesquisa e extensão foi marcante. Merece destaque a fala de uma entrevistada que esclarece a importância articulação (chamada por ela de "retroalimentação") entre os três eixos na IEPE:

> Olha, a indissociabilidade, eu costumo conversar com os meus alunos, com os meus orientandos, que eu acho que é um sistema, é um **ecossistema de retroalimentação**, tá, um ecossistema. O que é um ecossistema? É uma coisa que **depende da outra e que ele é retroalimentado.** Então, **se eu tiver só ensino, eu vou ter transmissão de conhecimento. Eu não vou ter construção de conhecimento**, né, que isso é uma coisa muito mais reflexiva da pesquisa. Reflexão. Eu posso até levar os meus alunos a refletirem, a ser um aluno reflexivo pelo ensino, **mas eu não vou fazer essa universidade construir conhecimento com a reflexão. Se eu não vou à comunidade, eu não levo esse conhecimento,** né, para além-muros da universidade. Eu desloco essa construção do conhecimento do que é o objetivo básico: **construir conhecimento para os sujeitos, para transformar o mundo desses sujeitos, *né*.** Como diria Paulo Freire, né, a educação não transforma o mundo. Quem transforma é o sujeito. Os sujeitos é que transformam o mundo. (E-UFNE3, grifo nosso)

Essa definição da IEPE como um sistema é muito interessante, na medida em que, ao mesmo tempo em que remete à articulação entre os eixos, estabelece uma relação de contrapartida entre eles, de modo que um sempre irá trazer benefícios aos outros. Para ela, o ensino isolado é a transmissão de conhecimento; a pesquisa é reflexão, mas quando se integra ao ensino se torna construção de conhecimento. Já a extensão significa que esse conhecimento é construído para os sujeitos, que, assim, terão condições de transformar o mundo, na perspectiva de Paulo Freire (2013).

Outro elemento observado é que os entrevistados percebem a importância de como professores assumem essa articulação/integração entre o ensino, a pesquisa e extensão.

> [...] é importante que as coisas não sejam descoladas uma da outra, né, que, por exemplo, quando se tá no processo de ensino-aprendizagem você tá com um olhar também de pesquisador, entendeu? Você tá com um olhar do que tá acontecendo, de registro, depois de análise, de ver o que tá acontecendo. (E-UFSE4)

A coexistência das três dimensões não garante o caráter indissociável das práticas pedagógicas. É por isso que a indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão deve ser compreendida como um princípio pedagógico, que demanda mudanças epistemológicas no agir do docente e do discente.

> Não adianta você falar, escrever, mandar ler tudo. Não adianta isso. Você tem que pegar o aluno e fazer vivenciar isso, porque, aí, ele vai ter mais segurança, inclusive, pra depois propor pros alunos dele, porque ele viveu, sabe: "Ó, isso deu certo, isso não deu, isso é difícil, isso é fácil". Ele vai poder pensar melhor, porque tem muito ainda hoje acontecendo no âmbito da teoria. Isso não vai funcionar. Faça (ênfase) essas atividades com os alunos, faça porque eles vivenciam isso. (E-UFSE4)

Nessa fala a entrevistada, como professora, assume o protagonismo da IEPE, guiando o aluno na relação entre teoria e prática. Ela, ricamente, traz sua experiência docente como fundamento para destacar a importância dessa relação na formação docente, já que "depois, quando ele tiver lá na frente como professor, né, responsável por tudo, ele vai propor com segurança, sabendo o que que vai acontecer. Quando um aluno questionar, ele sabe responder, porque viveu, né. Assim que eu penso, faço, e fiz o tempo todo". (E-UFSE4)

Nas entrevistas apareceram também exemplos de como a indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão pode ocorrer na prática (Quadro 23).

Quadro 23 - Exemplos de indissociabilidade (entrevistas)

Então, os professores se organizam no início do semestre e dizem assim: "Olha, os meus alunos, pra desenvolverem bem esse curso, eles vão precisar ter uma introdução à lógica elementar". Então, monta-se um curso em relação a isso. Pensa-se uma formação em matemática básica, pensa-se uma oficina em ciências, que esse aluno articule conhecimento, veja um problema de solução local. Pensa-se: "Ah! Os alunos vão ter que fazer muitos gráficos. Então, vamos fazer um curso de escrita científica, um curso de LATEX", entende? Ensino, pesquisa e extensão fazem sentido do ponto de vista da universidade nessa relação. (E-UFCO3)
Eu tô dando determinado conteúdo, o aluno questiona e eu digo: "Ué! Poxa, né. Nunca tinha pensado sobre isso. Cabe uma investigação aqui", né? Muitas pesquisas surgem a partir de questionamentos, ora em um dos lados do debate da sala de aula. Então, há uma indissociabilidade. (E-UFNE4)
O que particularmente eu e um grupo, né, de colegas que compactua dessa ideia costumamos fazer, no ensino, tá, em alguns componentes. A gente traz um programa de extensão e insere dentro daquele componente, tá, e, automaticamente ele também leva uma pesquisa. Então, daquela experiência de extensão gera uma pesquisa. Então, eu consigo associar ensino, pesquisa, extensão. Não é um trabalho fácil, porque nem todos os componentes estão ainda preparados pra gerar uma extensão, mas, pelo menos, já vai gerando uma pesquisa. Todos eles já geram pesquisa, né. (E-UFNE1)

Fonte: Dados da pesquisa

Esses exemplos demonstram a concepção de indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão em uma perspectiva operativa, que parte do ensino.

Segundo Sampaio e Freitas (2010), na perspectiva que tem origem no ensino a pesquisa se vincula por meio de fundamentos históricos, sociais e culturais, em que os conhecimentos foram produzidos, e a extensão na inserção social do saber e do respectivo retorno à sociedade. Desse modo, o "processo ensino-aprendizagem se desenvolve sempre de modo instigador, suscitando questões significativas que, ao mesmo tempo, remontam àquelas que deram origem à busca do conhecimento veiculado nesse processo e também promovem outras buscas" (SAMPAIO; FREITAS, 2010, p. 25).

Paralelamente à interpretação de que a IEPE envolve a articulação/integração entre as três dimensões (ensino, pesquisa e extensão), também surgiu a que considera que o princípio consiste na garantia da oferta das três dimensões, sem mencionar a vinculação entre elas (Quadros 24 e 25).

Quadro 24 - Indissociabilidade: oferta das três dimensões - ensino, pesquisa e extensão (questionários)

O aluno poder no seu currículo ter créditos entre pesquisa, ensino e extensão. (Q-UFSE7)
É garantir que as ações da IES contemplem as três instâncias. A partir do PDI da universidade, as ações específicas deste tripé serão realizadas de forma equânime. (Q-UFSE2)
É proporcionar ao aluno a possibilidade de interagir com essas vertentes da universidade ao longo do curso. (Q-UFN5)
Que os três fazem parte da formação do aluno. (Q-UFNE7)
Significa que a universidade deve disponibilizar atividades de ensino, pesquisa e extensão para todo seu corpo discente, com o apoio do corpo docente e dos técnicos-administrativos. (Q-UFSE8)
Significa que a universidade, por meio, principalmente, de seus docentes, deve promover ações nas três áreas para a comunidade interna e externa. (Q-UFNE11)

Fonte: Dados da pesquisa

Quadro 25 - Indissociabilidade: Oferta das três dimensões - ensino, pesquisa e extensão (entrevistas)

Quando você fala de indissociabilidade você tá dizendo assim: "Olha, essas pessoas não podem ficar alheias a essa situação, principalmente a extensão, a pesquisa e o ensino, né". (Q-UFN2)
Na dimensão, hoje, dos próprios currículos, essa indissociabilidade ela vem já embutida no pacote das duzentas horas de atividades complementares. Agora, dez por cento da carga horária em atividades de extensão. Então, essa costura, que parece assim complicada, já garante essa indissociabilidade no ensino. (Q-UFNE2)

Fonte: Dados da pesquisa

Para esses professores, o princípio parece significar, então, uma garantia institucional e curricular da oferta de ensino, pesquisa e extensão para os alunos, na forma de créditos ou oportunidades ao longo do curso. Essa concepção desvaloriza seus aspectos conceituais e metodológicos, que, articulados, contribuem para a formação acadêmico-crítica dos estudantes/profissionais e para a transformação social.

4.2 Análise dos dados coletados sobre a indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão na EaD

A análise do conceito de indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão revelou a diversidade de significados atribuídos pelos participantes da pesquisa e as implicações desse conceito para as práticas pedagógicas e a formação universitária, de um modo geral. Agora, parte-se para análise das condições de oferta e dos principais desafios para garantir a indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão na EaD nas UFs.

4.2.1 *O ensino na EaD*

A dimensão do ensino é prioritária nas universidades, já que formar profissionais é o objetivo fim da Educação Superior, o que implica a oferta institucional dos cursos de graduação e pós-graduação, *lato* sensu (especializações) e *stricto sensu* (mestrado e doutorado).

Na seção sobre educação superior da LDB (BRASIL, 1996), o ensino está presente nas seguintes finalidades: formação dos diplomados para as diversas áreas do conhecimento, colaborando para sua formação contínua (art. 43, II); e comunicação de saberes e conhecimentos culturais, científicos e técnicos (art. 43, IV).

Nas entrevistas, o caráter prioritário do ensino ficou bem claro. Um dos entrevistados considerou que as universidades federais são instituições eminentemente de ensino, o que é explicito nos editais de concursos para professores – destinadas para o ensino da graduação.

> Universidades públicas federais são instituições de ensino, né, e de ensino de graduação, essencialmente. Então, as vagas, todos nós, os servidores somos códigos de vaga, né. Essas vagas vêm do ensino. Vinham do Ministério do Planejamento, agora vêm do Ministério da Economia, mas vem pra um ensino de graduação. Se você observar, não há concurso pra pós-graduação. Não há concurso. O concurso é feito pro ensino de graduação. (E-UFNE4)

O que o entrevistado quis dizer é que não existe concurso para docentes atuarem especificamente na pesquisa e na extensão. Os concursos docentes são para vagas de ensino na graduação, mas é esperado que os professores se envolvam também na pesquisa e na extensão, o que é posteriormente cobrado nos planos de trabalho e nas exigências para progressão de carreira.

E-UFSE3 citou a obrigação legal que os professores têm de dar aula, já que essa atividade é que justificaria a profissão docente nas universidades.

> Segundo a lei, desde noventa e seis, noventa e oito, por aí, os professores têm que dar aula, querendo ou não. É a única coisa que nós somos, de fato, obrigados a fazer é o ensino, porque o nosso salário está vinculado ao ensino. Então, indissociabilidade começa pelo ensino e é natural, e acho corretíssimo, porque nós recebemos o salário pra dar aula. Então, o resto vem de quebra. (E-UFSE3)

O ensino, sendo o elemento prioritário do tripé da indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão, deve funcionar como um eixo de integração e catalisação entre as outras dimensões.

Moita e Andrade (2009) consideram que ensinar é uma atividade que, ao mediar a pesquisa e a extensão, provoca o enriquecimento e o amadurecimento dos agentes do processo de ensino-aprendizagem: professores, que, ao integrarem essas dimensões, procuram se manter atualizados cientificamente e em diálogo com a sociedade; e alunos, que se formam como pesquisadores, críticos e comprometidos com a intervenção social. Assim, para os autores, "não há pesquisa nem extensão universitária que não desemboquem no ensino" (MOITA; ANDRADE, 2009, p. 272).

No questionário e nas entrevistas, percebe-se que as ações de ensino na EaD foram compreendidas como a oferta dos cursos de graduação e pós-graduação a distância ou no formato híbrido, como mostra o Quadro 26.

Quadro 26 - Ações de ensino na EaD (entrevistas)

Então, assim, ações de ensino é o tradicional. Então, é a oferta de disciplinas de graduação, de pós-graduação, de ambientação universitária. São ações concretas né, do domínio, né, do ensino, da repartição burocrática do que seria ensino. (E-UFCO3)
As ações de ensino elas são bem pontuais assim, né. Então, o que é financiado pelo sistema UAB: seis cursos de graduação e um de especialização, na maioria da formação de professores, né, e eles dentro da universidade. Então, eles são projetos especiais. Então, é uma oferta daquele curso. A gente tem em torno de seis cursos de graduação em andamento, né, nesse momento na universidade e um de especialização, que tá finalizando já também. Então, são as ações de ensino financiadas pelo sistema UAB. (E-UFS1)
Eu acho que, com relação ao ensino, são essas ações. Assim, são os cursos financiados pela UAB, cursos não financiados, que são financiados com os recursos do participante, né, e atividades de educação a distância dentro de cursos presenciais. (E-UFS1)
Em relação às práticas de ensino, acho que são as tradicionais. São as das disciplinas, né. Então, a gente tem ali as disciplinas ofertadas pelo professor. (E-UFS2)
Olha, de ensino eu acho que é o que a gente é o mais tranquilo, porque a gente oferta cursos de graduação e especialização. Ultimamente, nas últimas ofertas, a gente tem dez cursos de graduação, a Capes. (E-UFNE3)

Fonte: Dados da pesquisa

O mencionado formato híbrido se refere às disciplinas do curso presencial, que chegam a ser integralmente ou parcialmente a distância.

> A gente tem também atividades de ensino que têm carga horária distância, né. Então, dentro das atividades de ensino presenciais dos cursos presenciais têm disciplinas que são praticamente inteiras a distância, né, dentro de um curso presencial e algumas outras disciplinas com parte a distância e parte presencial. (E-UFS1)

É importante lembrar que a Portaria 2.117/ 2019 permite que até 40% da carga horária total dos cursos de graduação presenciais seja ofertada na modalidade de EaD (BRASIL, 2019). No entanto, nas entrevistas foi mencionada a dificuldade de controlar e registrar essas disciplinas, já que alguns professores não a comunicam e, ainda, utilizam outros ambientes virtuais além do institucional. Para ter esse controle, uma entrevistada considera importante a normatização institucional desse registro acadêmico:

> A gente tem um pouco de dificuldade de ter o registro dessas ações. Assim, um registro mais fidedigno. Pra isso, a gente tem trabalhado numa instrução normativa que disciplina um pouco melhor essa parte do registro de atividade a distância. (E-UFS1)

Do mesmo modo que existem as disciplinas dos cursos presenciais realizadas a distância, também existem atividades de ensino dos cursos a distância que são realizadas presencialmente nos polos de educação a distância.

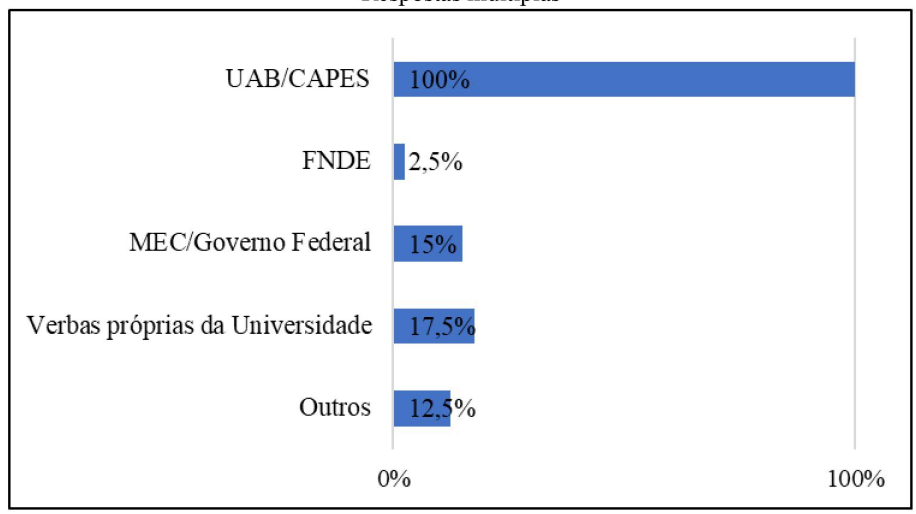
> Existem algumas dinâmicas aí que são realizadas do ensino dentro dos polos, trazendo um olhar no presencial. Então, o que a gente poderia trazer com relação aqui ao ensino híbrido, né? Então, é diferente do ensino presencial, né? A gente tem uma conceituação de atividades presenciais, mas a gente sabe que existem atividades a distância no ensino presencial. E no ensino a distância é ao contrário. Existe uma conceituação de atividades a distância online, mas existe, sim, atividades presenciais, como uma prova, e assim por diante. (E-UFS2)

Esse entrevistado mencionou o ensino híbrido como a integração entre as duas modalidades: cursos a distância que ofertam atividades presenciais e cursos presenciais que ofertam atividades à distância.

A análise da dimensão do ensino nos questionários e nas entrevistas demonstrou que as UFs dependem financeiramente do Sistema UAB para oferecerem ensino na modalidade a distância.

O Gráfico 12 apresenta a origem da verba destinada ao ensino na UAB.

Gráfico 12 - Origem da verba de ensino na EaD
Respostas múltiplas



Fonte: Dados da pesquisa

Uma entrevistada considerou que a institucionalização é necessária para que a universidade consiga garantir todas as vagas demandadas pelos cursos de graduação a distância:

> Eu preciso da institucionalização. Como é que eu preciso? A universidade precisa, né, de um edital pra decidir quantas vagas vai (risos) a (nome da instituição). Nos últimos editais, ficou com mil quatrocentos e quarenta vagas. Isso não dá nem para garantir uma oferta dos dez cursos de graduação. (E-UFNE3)

Além do conhecido suporte financeiro da UAB, nos questionários foram mencionados: recursos próprios da universidade (17,5%), recursos do MEC/Governo Federal (15%) e FNDE (2,5%). Ainda surgiram na opção outros 12,5%: recursos estaduais, cursos pagos pelo próprio estudante ou instituições parceiras (públicas ou privadas), verbas parlamentares; emendas e captação de recursos de projetos.

4.2.2 *A pesquisa na EaD*

Segundo Moran (2013, p. 42), um dos maiores desafios na educação a distância é "estimular os alunos a serem pesquisadores e não meramente executores de tarefas, que se sintam motivados para investigar, para ir além do senso comum, que explorem todo o potencial que as redes tecnológicas e humanas possibilitam". Para o autor, a grande quantidade de alunos na EaD tem exigido um planejamento uniforme, que não leva em consideração as especificidades, os estilos cognitivos e os interesses de cada aluno.

Moran (2013) considera que, quando as atividades despertam o interesse dos alunos, eles pesquisam mais e se aprofundam. Assim, é necessário modificar as concepções pedagógicas da EaD, de modo a incorporar metodologias ativas, mais flexíveis e que levem em conta o andamento do curso, o envolvimento e a maturidade intelectual dos alunos (MORAN, 2013).

Surgiram nas entrevistas duas perspectivas de resposta sobre a pesquisa na EaD: a que se refere às pesquisas **sobre** EaD; e a que se refere às pesquisas **com** os alunos da EaD. Há, no entanto, outra modalidade que não foi mencionada, mas que é muito importante: a que se refere à pesquisa **na EaD,** ou seja, utilizando os recursos e metodologias da educação a distância.

Com relação às **pesquisas sobre EaD** desenvolvidas na UFs, nas entrevistas foram mencionados: grupos de pesquisa, trabalhos de mestrado e doutorado, eventos científicos e promovidos nos polos ou nas sedes das UFs. Entretanto, foi relatada a dificuldade de contabilizar essas pesquisas, seja por falta de registro, seja pela diversidade de unidades e pessoas envolvidas:

> É, a pesquisa também é bastante pulverizada dentro da universidade. Então, a gente tem, assim, diversos grupos, né, diversos atores, unidades, que pesquisam sobre educação a distância. [...] a gente também não tem, assim, um registro muito apurado, né, de que tá, por exemplo, neste momento, um x números de pesquisas sobre educação a distância ou, né, correndo nessa linha. A gente não consegue mapear isso de forma simples, né, de forma fácil. A gente não tem esse acompanhamento. (E-UFS1)

Uma entrevistada lamentou que muitos dados que dariam excelentes pesquisas ficam arquivados nas gavetas das unidades de EaD por sobrecarga de trabalho docente, o que prejudicaria o desenvolvimento de pesquisas sobre a modalidade:

> O que tem de material bacana de educação em serviço, que ficou no miti nosso de quem se qualificou, dos professores, dos tutores... A gente tinha tanta planilha pra preencher, a gente tinha tanto que ficar buscando aluno pra não ter evasão, que a gente não tinha energia pra poder se sentar e colocar no papel. Nós produzimos muito pouco [...] E, aí, a gente perdeu muito da importância, da relevância, de deixar registrado a nossa história, mesmo que fosse, né, estudo de caso, como se fosse uma experiência exitosa. (E-UFSE1)

Com relação à modalidade **pesquisas com alunos da EaD,** foram mencionados: Trabalhos de Conclusão de Curso (TCC) e projetos de pesquisa desenvolvidos com os alunos. Os projetos de pesquisa são, sobretudo, de iniciativa própria dos professores, e não dos cursos, departamentos ou unidades de EaD, como demonstram as falas citadas no Quadro 27.

Quadro 27 - Ações de pesquisa (entrevistas)

Um professor tem um grupo de pesquisa com os professores para os alunos que ele faz umas mesas-redondas, umas *lives*, né, porque ele falou: "Olha, se a gente for esperar o aluno vir lá de (nomes de cidades no interior do estado) pra ter esse momento, a gente não consegue". (E-UFN1)
Nós temos alguns professores que desenvolvem seus projetos de pesquisa, e aí colocando os alunos da modalidade a distância como bolsista. E isso também é bastante interessante, né. [...] Inclusive, quando tem um projeto grande, que a gente fala que é um "guarda-chuva", aquele maior, né, que também depende do professor, depende do grupo de pesquisa. (E-UFSE2)
Você tem iniciação científica, e fica por aí, eu diria. Cê não tem ações muito específicas disso. Você tem fomento a grupos focais, localizados. Isso, sim, eu diria que sim. (E-UFCO3)
Então nós temos, sim. Temos um grupo de pesquisa, né, com as professoras que já são doutoras, em que elas tocam os projetos, né. Eu tenho um projeto de pesquisa, mas me afastei pro doutorado. Não estou tocando o projeto por enquanto, mas nós temos sim, né, que incluir, e incluímos nossos alunos, né. (E-UFCO1)
Realmente, eu não sei te relatar se tem algum núcleo realizando, né, atividades de pesquisa. Fica muito mais restrito a um grupo de um professor que tá atuando naquele curso e que possibilita a participação, né. (E-UFS1)
Temos professores também com pesquisas de iniciação científica. Temos professores ministrando aula nos cursos de pós-graduação. O CEAD tem dois mestrados vinculados a ele. (E-UFNE2)

Fonte: Dados da pesquisa

A inserção de alunos nos projetos de pesquisa, mesmo que de forma voluntária, é muito importante para a formação científica dos estudantes de graduação, o que pode até mesmo estimular uma continuidade dos estudos em nível de pós-graduação. É fundamental que a dimensão da pesquisa esteja presente no projeto pedagógico dos cursos a distância e que haja estímulo por parte da gestão pedagógica dos cursos para que os professores insiram os alunos da EaD em seus grupos de pesquisa. Nessa perspectiva, uma entrevistada declarou que costuma estimular a participação dos alunos da EaD no salão de pesquisa de sua instituição, por meio da apresentação de relatos de experiência e trabalhos acadêmicos.

> Tem o salão de pesquisa [...] Ele trabalha com relatos de experiência em recursos educacionais digitais, né. Então, a gente também estimula, anualmente, a participação nesse, nesse salão, né. Então, pra essa área, né, pra quem tem interesse internamente de apresentar seus trabalhos. (E-UFS1)

Para E-UFCO3 as possibilidades de pesquisa dependem de cada área. Por exemplo, na de Física ele considera que existem possibilidades no âmbito empírico/experimental:

> Porque você tem, por exemplo, no âmbito do curso de Física, uma preocupação pela natureza da área. É uma área experimental, empírica. Então, você tem o componente experimental muito forte. Então, há um grupo que se dedica muito a pesquisar formas de inovar nesse ensino, como: fazer laboratórios virtuais, experimentação remota, né, visitas guiadas...Então, existe pesquisa desse ponto de vista, mas ela não é sistemática, né, ela não é sistemática do ponto de vista "eu estabeleço um programa de pesquisa rigoroso", não. (E-UFCO3)

Nessa fala, percebe-se que pesquisas sistemáticas, como aquelas que estão formalmente vinculadas a grupos de pesquisa ou a departamentos da universidade e aquelas não sistemáticas, são as que ocorrem na rotina da formação universitária, sem um rigor formal.

Outros entrevistados já consideram que a pesquisa não é tão presente na EaD, como mostram estas falas:

> Todo semestre eu faço uma pergunta [sobre] a importância da divulgação científica no meu curso: Você já participou de algum evento de divulgação científica? A maior parte das respostas, noventa por cento por semestre, é "Não, infelizmente nunca participei". (E-UFSE5)

> A gente teve PIBID, teve residência pedagógica, teve projetos de iniciação científica, mas eu sinto que a pesquisa ainda deixa bastante a desejar na questão de envolver os alunos dos cursos a distância. (E-UFCO2)

> Eu vou dizer que para os alunos não vamos ter muito não (oportunidades de pesquisa). (E-UFS2)

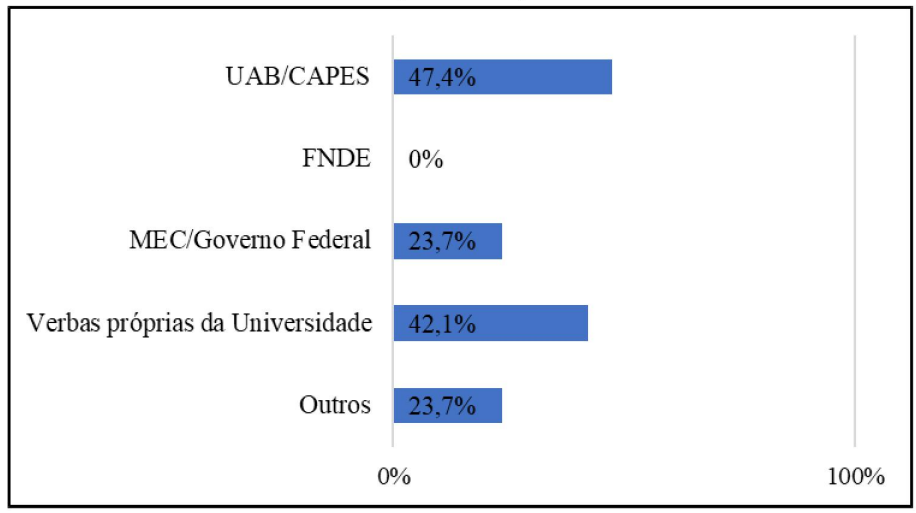
Para E-UFCO2 isso se deve ao perfil dos alunos da EaD, que, geralmente, são trabalhadores e não teriam condições de assumir essa responsabilidade.

> Eu acho que um pouco é por conta do perfil desses alunos, né, porque a gente sabe que nem todo mundo quer ser pesquisador e tem perfil pra ser pesquisador. Então, quando a gente fala de um aluno EaD, a gente tá falando de um estudante, de uma mulher principalmente. São mulheres, né, que são mães, que são trabalhadoras, que o tempo livre que elas têm elas vão dedicar pra dar conta das atividades do curso. Então, é muito difícil a gente ter um perfil de estudante EaD. Pelo menos aqui no nosso contexto, que tenha condições de assumir responsabilidades de uma pesquisa. Então, por isso, e não é por falta de, de oportunidade ou por exclusão, mas é por conta de uma questão de perfil mesmo. (E-UFCO2)

É nesse sentido que se considera importante que sejam criados projetos e programas de pesquisa direcionados para os alunos da EaD. É possível articular uma metodologia de pesquisa e participação que leve em conta as especificidades de tempo e espaço envolvidas na modalidade.

Quando questionados sobre a fonte das verbas destinadas à pesquisa na EaD, para 47,4% dos respondentes provêm do programa UAB/CAPES e para 42,1%, da própria universidade (Gráfico 13).

Gráfico 13 - Origem da verba direcionada à pesquisa na EaD
Respostas múltiplas



Fonte: Dados da pesquisa

Na opção "Outros" (23,7%), as fontes citadas de verbas mencionadas foram: financiamento proveniente de agências de fomento; estudos não financiados; cursos pagos; e rede de colaboração com outras Ifes. Foram registradas seis respostas de que não existe financiamento nem oferta de atividades de pesquisa na EaD, o que corresponde a 15% do total da amostra da pesquisa.

É importante ressaltar que no contexto atual o frequente corte de verbas públicas para as universidades (mencionado no capítulo **1**) tem sido prejudicial ao desenvolvimento das atividades de pesquisa na EaD. Com o recuo da verba pública e as leis de incentivo às parcerias com empresas, as universidades acabam se rendendo às fontes externas de financiamento proveniente de fundações e grandes empresas, como reforça E-UFSE1:

> Porque a torneirinha de quem deveria manter a universidade foi fechando, foi só reduzindo, reduzindo, reduzindo, gotejando (tosse) e nos últimos dois anos tá nem pingando mais. Eles tão querendo, de fato, que o recurso de pesquisa venha de outras fontes. Não é mais fonte MEC, Capes e tudo. E vai vir de onde? Quem vai comprar essa ideia se não a própria universidade vender esta ideia para aqueles que já colocam algum recurso? As fundações, as grandes empresas. (UFSE1)

Outra entrevistada menciona que já houve épocas em que sua unidade gestora de EaD conseguia apoiar pesquisas a partir de um edital institucional, o que não ocorre na atualidade:

> O que a gente fazia em determinado momento, mas agora a gente não tá fazendo mais dentro da Secretaria de Educação a Distância, era apoiar pesquisas, né, a partir de um edital anual que os proponentes técnicos ou os professores pudessem propor um projeto, né, de pesquisa e receberiam uma bolsa pra selecionar um aluno pra ajudar nessa pesquisa, né [...]. Mas atualmente a gente não tem financiado, até também um

> por pouco por parte de restrição de recursos que são recursos próprios, né, próprios da universidade e têm sido reduzidos. (E- UFS1)

Esses relatos demostram que o cenário político e econômico atual não traz muitas expectativas para melhorias no que se refere ao financiamento para a EaD, restando à gestão da modalidade nas UFs estratégias individuais para driblar a escassez de investimentos e promover algumas oportunidades de pesquisa para os estudantes.

4.2.3 *A extensão universitária na EaD*

A extensão universitária é, na perspectiva institucional, a dimensão mais nova do tripé ensino-pesquisa-extensão. Apesar de a prática de atividades de extensão remeter ao início do ensino superior brasileiro no formato de cursos, eventos e prestações de serviço, as legislações e iniciativas na perspectiva da institucionalização da extensão surgiram apenas na primeira metade da década de 1970.

Merece destaque o primeiro Plano de Extensão Universitária, produzido pela Coordenação das Atividades de Extensão (CODAE), em que "sob influência das ideias de Paulo Freire (1992), a Extensão foi definida como ação institucional voltada para o atendimento das organizações e populações, com sentido de retroalimentação e troca de saberes acadêmico e popular" (FORPROEX, 2012, p. 12). Com esse conceito, "as camadas populares deixaram de ser o objeto para se tornarem o sujeito da ação extensionista" (FORPROEX, 2012, p.13).

Em 1987 foi criado o Fórum Nacional de Pró-Reitores de Extensão das Universidades Federais (FORPROEX), que, em seu I Encontro, estabeleceu o conceito de extensão que se adota neste estudo:

> A extensão Universitária é o processo educativo, cultural, científico e que articula o Ensino e a Pesquisa de forma indissociável e viabiliza a relação transformadora entre Universidade e Sociedade. A Extensão Universitária é uma via de mão-dupla, com trânsito assegurado à comunidade acadêmica, que encontrará, na sociedade, a oportunidade de elaboração da práxis de um conhecimento científico [...].

No âmbito do princípio constitucional da indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão, esta última cumpre a função de viabilizar a relação entre a universidade e a sociedade. Um entrevistado relatou sua experiência com a extensão universitária durante a graduação, o que exemplifica seu caráter de transformação social:

> Eu viajava pras casas das pessoas pobres lá na zona rural. Ficava um ou dois meses com eles, juntamente com outras duas pessoas. O nosso desafio era: como ajudar essas

> pessoas a se tornarem seres humanos melhores nessa geração e nas próximas três gerações deles. (E-UFSE3)

Além de estar prevista na Constituição/88, no princípio da indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão, na LDB a extensão universitária foi estabelecida como uma das finalidades da universidade brasileira, incluindo a possibilidade de apoio financeiro do Poder Público (BRASIL, 1996, art. 43) No entanto, apesar das previsões legais e de sua indiscutível relevância, a institucionalização da extensão universitária ainda representa um desafio para as universidades, sobretudo pelo fato de o ensino e a pesquisa serem priorizados.

Por intermédio do Decreto 7.233/2010, a extensão universitária foi inserida nos parâmetros para distribuição de recursos na matriz orçamentária das UFs. No entanto, persiste um requisito a ser cumprido pelas UFs: "a existência de programas institucionalizados de extensão, com indicadores de monitoramento" (BRASIL, 2010a, n.p.). As universidades precisam, então, institucionalizar e monitorar os programas, para que a extensão possa ser incluída na matriz orçamentária, o que é um desafio.

Segundo a Política Nacional de Extensão Universitária do FORPROEX, a institucionalização da extensão esbarra em questões como: ranço conservador e elitistas de algumas universidades ou departamentos; falta de recursos financeiros e organizacionais; necessidade de institucionalizar a creditação da extensão nos planos curriculares e nos planos de ascensão funcional; e consideração dessas atividades na alocação de vagas docentes (FORPROEX, 2012). Ainda de acordo com esse documento, a extensão universitária é importante para a renovação da prática e métodos acadêmicos, além de contribuir para superar os padrões conservadores e elitistas, a mercantilização acadêmica e o cumprimento da missão da universidade pública (FORPROEX, 2012).

Nos últimos anos tem se discutido a chamada "curricularização da extensão", que consiste na inclusão da extensão na grade curricular dos cursos superiores. O Plano Nacional de Educação vigente (Lei 13.005/2014) estabeleceu como uma de suas metas "Assegurar, no mínimo, 10% (dez por cento) do total de créditos curriculares exigidos para a graduação em programas e projetos de extensão universitária, orientando sua ação, prioritariamente, para áreas de grande pertinência social" (BRASIL, 2014).

Visando regulamentar as atividades de extensão como componente curricular nos cursos de graduação, o Conselho Nacional de Educação publicou a Resolução CNE 7/2018. Nesse documento, a extensão universitária é definida como

> [...] a atividade que se integra à matriz curricular e à organização da pesquisa, constituindo-se em processo interdisciplinar, político educacional, cultural, científico, tecnológico, que promove a interação transformadora entre as instituições de ensino

> superior e os outros setores da sociedade, por meio da produção e da aplicação do conhecimento, em articulação permanente com o ensino e a pesquisa. (BRASIL, 2018)

Nessa definição, é possível perceber que, mesmo em uma perspectiva curricular, permanece a função da extensão como agente transformador, responsável pelo diálogo entre a universidade e a sociedade, em articulação permanente com o ensino e a pesquisa – ou seja, promovendo a indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão.

No que se refere à EaD, o art. 9º da Resolução requer que as atividades de extensão sejam realizadas "presencialmente, em região compatível com o polo de apoio presencial, no qual o estudante esteja matriculado, observando-se, no que couber, as demais regulamentações, previstas no ordenamento próprio para oferta de educação a distância" (BRASIL, 2018, n.p.). Como ações de extensão, a Resolução menciona: "I - programas; II - projetos; III - cursos e oficinas; IV - eventos; V - prestação de serviço" (BRASIL, 2018, n.p.). Deve-se tomar cuidado para que a prestação de serviços estabelecida com base na extensão universitária não assuma um caráter restritamente utilitarista, que vise ao retorno financeiro, e não à transformação social.

Segundo a Política Nacional de Extensão Universitária, a prestação de serviços precisa ser compreendida como

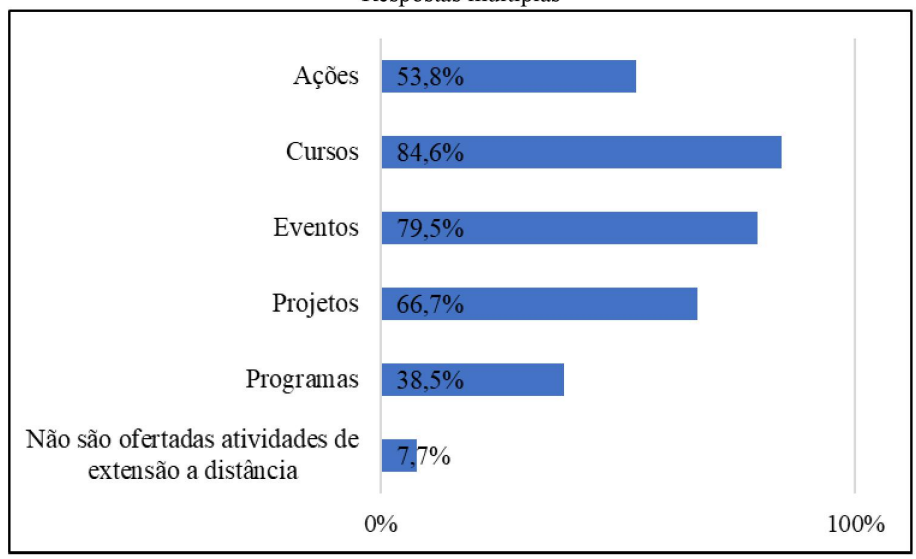
> [...] produto de interesse acadêmico, científico, filosófico, tecnológico e artístico do Ensino, Pesquisa e Extensão, devendo ser encarada como um trabalho social, ou seja, ação deliberada que se constitui a partir da (e sobre a) realidade objetiva, produzindo conhecimento que visem à transformação social (FORPROEX, 2012, p. 38).

A modalidade de prestação de serviços, apesar de existente nas universidades públicas e de estar prevista na resolução do CNE, não é descrita no Decreto 7.416/2010, que regulamenta as bolsas de ensino e extensão. Neste decreto, as atividades de extensão universitária foram assim definidas:

> I - programa: conjunto articulado de projetos e ações de médio e longo prazo, cujas diretrizes e escopo de interação com a sociedade, no que se refere à abrangência territorial e populacional, se integre às linhas de ensino e pesquisa desenvolvidas pela instituição, nos termos de seus projetos político-pedagógico e de desenvolvimento institucional;
> II - projeto: ação formalizada, com objetivo específico e prazo determinado, visando resultado de mútuo interesse, para a sociedade e para a comunidade acadêmica;
> III - evento: ação de curta duração, sem caráter continuado, e baseado em projeto específico;
> e IV - curso: ação que articula de maneira sistemática ensino e extensão, seja para formação continuada, aperfeiçoamento, especialização ou disseminação de conhecimentos, com carga horária e processo de avaliação formal definidos (BRASIL, 2010b, n.p.).

Na análise do questionário submetido às UFs, observa-se que, no que se refere à extensão na EaD, predomina a oferta de cursos (84,6%), seguida de eventos (79,5%) e projetos (66,7%), como ilustra o Gráfico 14.

Gráfico 14 - Tipos de atividades de extensão ofertados a distância na universidade
Respostas múltiplas



Fonte: Dados da pesquisa

Três universidades informaram não realizarem ações de extensão a distância, o que corresponde a 7,7% do total de respondentes. É pouco perante o total de respondentes. No entanto, vários entrevistados mencionaram dificuldades em ofertar a extensão universitária na EaD.

E-UFSE1 considera que em sua UF a extensão universitária não é uma política institucional e que depende do esforço de poucas pessoas. Mesmo com o processo de curricularização da extensão, ela considera que alterações foram buscadas apenas em instrumentos administrativos:

> Então, a extensão ficou muito secundária, como esforço de alguns poucos, e não como uma política. Igual agora, a extensão na universidade está se discutindo [o fato de] ela ser curricularizada. Todo aluno, a partir de uma determinação, uma resolução de dois mil e dezoito, terá que integralizar dez por cento da sua carga horária em extensão. Olha que momento bom pra discutir a extensão a distância... e não tá se discutindo. Tá se discutindo como é que vai trazer pra dentro da matriz curricular, como é que vai considerar, como é que vai sair no histórico. Mas dentro da política de educação a distância, zero. (E-UFSE1)

Outra entrevistada afirma que a maior dificuldade é pensar nas atividades de extensão que envolvam a comunidade, ainda mais por seu estado ter problemas estruturais de internet.

> Como a universidade né, a educação a distância, vai realizar essas questões dentro da universidade, né? [...] porque se você for ver, o que é a extensão universitária não é só para os alunos, não só pros tutores, mas é pra toda comunidade. Então como é que a gente vai fazer isso a distância, né? Ainda mais no (nome do estado), que tem problema gritante da internet. Então, a gente tá ainda quebrando a cabeça nesse aspecto, porque a gente ainda não sabe como fazer mesmo. (E-UFN1)

Uma entrevistada, no que se refere ao perfil dos alunos da EaD, citou a seguinte dificuldade: "Na maioria das vezes, o nosso estudante é um estudante trabalhador, e aí já não consegue ter o tempo, ter a disponibilidade necessária pra participar das atividades, né" (E-UFSE2). Considera, assim, que a participação dos alunos na extensão tem sido um gargalo no que se refere à curricularização da extensão. Ela salientou que o que tem sido feito são cursos de extensão online, em que o aluno entra e participa. Sua atividade é controlada pelo sistema, que gera seu certificado automaticamente.

A análise dos dados do questionário demonstrou que os cursos representam a atividade de extensão mais presente na EaD, com oferta em 84,6% das universidades, como visto no Gráfico 14. Nas entrevistas, foram mencionados, sobretudo, cursos de aperfeiçoamento e de formação continuada.

Os cursos de extensão, apesar de importantes, não proporcionam o estabelecimento de um vínculo tão forte entre a universidade e a comunidade na perspectiva da transformação social. Um entrevistado citou que alguns cursos, sobretudo pagos, são "máscaras de extensão", omitindo a função social da extensão, que deveria envolver o diálogo com a comunidade.

Como visto no início deste tópico, a Resolução CNE 7/2018 exige que as atividades de extensão na EaD sejam realizadas presencialmente em locais próximos aos polos.

Segundo Paschoalino *et al*. (2019, p. 265):

> A extensão na Educação a Distância deve, necessariamente, envolver os polos, compreendendo os como espaços fundamentais para a formação acadêmica e científica dos estudantes. É necessário que os centros e núcleos de Educação a Distância desenvolvam projetos e proponham ações que possibilitem o envolvimento dos graduandos com pesquisas científicas, organização de eventos e participação em congressos, simpósios e eventos externos.

Os polos se tornam o *locus* principal da promoção da indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão na EaD, cumprindo as funções de construção e de compartilhamento dos saberes, numa via de mão dupla entre a universidade e a comunidade.

E-UFSE3 explica como as ações de extensão nos polos podem integrar o ensino e a pesquisa:

> Em termos de ensino, levar a extensão, ao criar congressos, eventos, ou simpósios em cada polo, de modo que a sociedade fosse convidada a estar por ali, os professores do

> município e os agricultores da região, no caso da Engenharia Ambiental. Enfim, trazer a comunidade pra um evento qualquer: uma "Semana Acadêmica", uma "Semana de Ciência" daquela cidade. (E-UFSE3)

Ele mencionou como exemplo um seminário semestral que ocorria nos polos de sua UF, com a participação dos alunos, oferecendo oficinas com temas relacionados a problemas que a comunidade vive no dia a dia. Em um desses seminários, inclusive, ele descreveu que um problema local foi identificado e solucionado:

> Foi num seminário de extensão desses que os alunos, juntamente com a comunidade, nos alertou de que tinha algo errado nos nossos laboratórios de Engenharia Ambiental. O que foi que a senhora lá falou: "Olha, se vocês estão num curso de Engenharia Ambiental, vocês têm que cuidar do meio ambiente. Então, como é que vocês deixam esse cano pingando aqui? Tá errado. Isso aqui, essas goteiras são tóxicas para o meio ambiente. E as minhas galinhas que frequentam esse corregozinho que vocês estão jogando elas vão beber dessa água. Não tem consequências?!" (E-UFSE3)

Observa-se, assim, que a extensão universitária permite que a comunidade tenha diálogo com a universidade, ao mesmo tempo em que esse vínculo possibilita que muitos problemas sociais e ambientais sejam conhecidos e/ou resolvidos.

Segundo Cunha (2019, p. 15),

> as ações extensionistas, quando desenvolvidas no âmbito da EaD, permitem aos participantes defrontarem-se e lidarem com realidades diversas de uma forma inovadora e aberta às diferenças sociais, econômicas e culturais, caminho esse que é essencial para o entendimento das diversidades presentes na sociedade contemporânea.

E-UFSE1 considerou importante analisar os registros institucionais para compreender como a extensão tem se constituído na universidade, inclusive na EaD. Com relação à extensão, por exemplo, ela declarou que desconhece quais foram as condições para que um programa de extensão que ocorre nos polos em sua universidade fosse criado:

> Que que esse povo pensou de diferente? Que que eles tavam pensando pra fazer diferente? Não sei te falar. Eu acho que precisa de estudar isso, eu acho que precisa de olhar pra trás, porque tem um arquivo. Tá nos computadores, tá nas "Semanas do Conhecimento", tá lá nos cadastros. (E-UFSE1)

Ela afirmou que está há doze anos na universidade, mas somente conheceu o programa quando esteve presencialmente em um polo, durante o período em que coordenava a UAB em sua UF. Isso demonstra a necessidade de não apenas desenvolver atividades de extensão para EaD, como também de divulgar e utilizar essas ações como oportunidade para integrar a

comunidade acadêmica geral das UFs, a população e os polos. E-UFSE1 também mencionou a importância da ida da equipe pedagógica aos polos:

> Porque, aí, se a gente não vai, se a gente não conhece, né, presencialmente demandas de extensão... por exemplo. Ah, mas porque não são. percebidas a distância? Porque são muitas as demandas, e a gente tem que se sensibilizar com elas. Pra se sensibilizar com elas, é igual, eu te falei no dia que eu fui à (nome de cidade). A coordenadora do polo ela me levou pra falar: "Aqui reuniu o primeiro encontro do (nome do projeto)". Aí, tinha uma plaquinha lá do primeiro encontro, um jornalzinho. Isso tem uma identidade que, pra ser conquistada a distância, leva tempo, porque aqui é uma gotinha no mar. Lá era "O" (ênfase) projeto. Ele tinha um impacto. Então, será que nós temos que olhar sob a ótica de lá, e não olhar sob a ótica daqui? (E-UFSE1)

Em seu relato, a entrevistada percebeu que o projeto de extensão desenvolvido por sua UF, apesar de pequeno na ótica da universidade, possuía um impacto imenso para aquela comunidade. Assim, observa-se que a visita aos polos se revela essencial para conhecer as necessidades e possibilidades de ações de extensão na ótica dessas comunidades.

Nas entrevistas foram mencionados eventos científicos e culturais promovidos a distância (ou transmitidos ao vivo) em várias UFs, sobretudo durante a pandemia. Considera-se que um evento acadêmico envolve as três dimensões do tripé: a pesquisa, na medida em que permite a construção e reprodução do saber científico; o ensino, por promover a transmissão/reprodução do conhecimento científico; e a extensão, por ser um espaço de divulgação científica e troca entre a comunidade acadêmica e a local. Nesse sentido, a realização desses eventos nos polos contribui para a promoção da indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão na EaD.

Os programas, projetos e eventos de extensão mencionados nas entrevistas demonstram uma relação com processos de institucionalização da extensão e da EaD, uma vez que a maior parte deles teve que passar por diversas instâncias institucionais para ser aprovada, como demonstram essas falas:

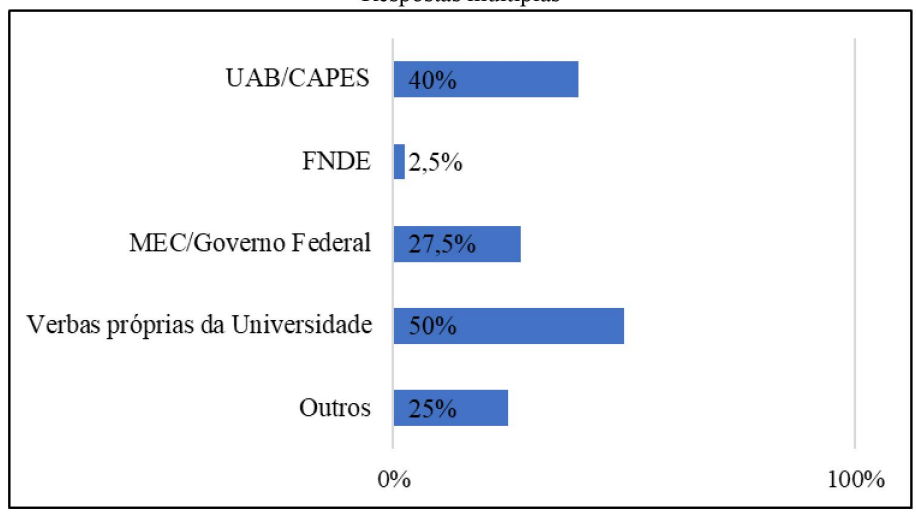
> E a partir do ano passado, acho que fim de 2019, a gente conseguiu que esses cursos abertos fossem inseridos dentro da regulamentação da extensão como uma ação de extensão. Então, a gente conseguiu alterar a resolução o CEPE, né, conseguiu articular e trabalhar junto com a Câmara de Extensão e, depois, no CEPE, né, no Conselho de Ensino, Pesquisa e Extensão. (E-UFS1)

> Então, agora, a gente conseguiu, num processo, bastante cuidadoso, né, de bastante conversa, redefinir as questões da (unidade de EaD), a fim de que ela faça uma ponte entre os cursos e a Reitoria, mas também possibilitar uma ponte entre os cursos, e a comunidade dos polos, em termos de divulgação de trabalho, de divulgação de atividade e entre a comunidade em geral. Então, agora, a gente, oferece palestras, todo mês, a gente organiza curso, a gente tá organizando material didático. (E-UFSE5)

Como visto no capítulo anterior, o percurso para legitimação das ações de EaD no âmbito institucional não é simples. Envolve persistência por parte dos gestores e profissionais envolvidos com a modalidade.

Quanto às verbas destinadas à extensão na EaD, os questionários demonstraram que nas UFs predomina o financiamento próprio da universidade (50%), seguido das verbas da UAB/CAPES (40%) (Gráfico 15).

Gráfico 15 - Origem da verba direcionada à extensão na EaD
Respostas múltiplas



Fonte: Dados da pesquisa

Outras fontes de verba para ações de extensão na EaD mencionadas foram: recursos próprios da unidade gestora de EaD, cursos pagos, convênios com outras instituições, projetos e verbas do Ministério da Saúde. Foram registradas seis respostas de que não existe financiamento para ações de extensão na EaD.

Em algumas instituições, os programas de extensão da EaD são submetidos aos mesmos editais de financiamento do presencial. Isso demonstra um avanço na perspectiva de institucionalização da extensão na EaD:

> Então, por exemplo, projeto de extensão, vai passar via PROEX, como todos os outros passam, entendeu, e aí você articula internamente pra ter esse financiamento. Então, assim, alguns cursos que a gente ofereceu a gente teve uma parceria grande com a PROEX, né. (E-UFSE4)

> A universidade tem, todo início de ano, os editais próprios da pesquisa e da extensão, né, e não é algo separado por unidade ou por modalidade; é geral. E, aí, o professor que quiser concorre e vincula, né, os alunos. (E-UFCO2)

> Tem programas que são custeados pela Matriz Andifes, no caso da extensão. (E-UFNE4)

Em outras não existe financiamento próprio para ações de extensão na EaD, o que exige uma manobra imensa da gestão da modalidade para garantir essas ações, como ilustra a fala abaixo:

> Pra atividades de extensão não vinha dinheiro de lugar nenhum, mas a gente angariava recursos com as prefeituras, com a própria Coordenação da UAB pra levar os alunos até a comunidade, pra levar os professores até os polos. Enfim, era dinheiro que vinha pra graduação em geral e a gente convertia em ensino e extensão, em extensão e pesquisa. Mas não tem nenhuma mágica, não tem nenhum projeto que induza especificamente isso, não. (UFSE3)

A parceria com prefeituras é interessante e viável para a promoção da extensão universitária, inclusive nos polos de EaD. Segundo a Política Nacional de Extensão Universitária, a articulação da universidade com as políticas públicas por intermédio da extensão é importante, já que os atores acadêmicos podem contribuir para a "formulação, implementação e avaliação dessas políticas, especialmente as sociais, favorecendo, assim, o próprio fortalecimento das ações de extensão a elas vinculadas, em termos de financiamento, cobertura, eficiência e efetividade" (FORPROEX, 2012, p. 43).

Na oferta de extensão universitária, o(a) coordenador(a) de polo assume um papel fundamental, que, para além de administrativo, é acadêmico, pedagógico e social:

> Envolvido com o programa, ele deixa de ser apenas aquele que administra as demandas das IFES, dos prefeitos e secretários de educação, dos coordenadores de curso, dos dirigentes da Capes, e passa a ser, ele mesmo, sujeito que pensa, orienta e discute as questões sociais de seu município, juntamente com os bolsistas (FAVACHO *et al*., 2014, p. 50).

Concorda-se com um entrevistado que afirmou faltar "inteligência estratégica" para que a EaD tenha mais atividades de extensão genuínas, ou seja, ligadas a uma perspectiva de transformação social:

> Temos pouca extensão genuína na EaD, por falta de esforço, por falta de inteligência estratégica, vamos dizer assim, porque, se nós quiséssemos fazer bem feito, condições nós temos, na educação pública, principalmente, de fazer extensão. Mas só que ela não é tão explorada, porque ela é a prima pobre, porque ela não é tão valorizada, porque ela não é glamourosa. Se tivesse glamour, vem fazer extensão. A gente tem muita facilidade em fazer extensão na educação a distância, mais ainda do que na educação presencial. Mas, infelizmente, não é exatamente o que a gente percebe na prática, e o motivo acho que claramente é este: não tem investimento nem glamour em fazer extensão. (E-UFSE3)

Paschoalino *et al*. (2019, p. 267) demonstram como a inteligência estratégica foi importante no âmbito da experiência vivenciada para a promoção de programas de extensão nos polos:

> A ausência de recursos destinados especificamente para o desenvolvimento de programas e ações de extensão universitária na Educação a Distância não impossibilitou que os trabalhos fossem concretizados, mas desafiou a equipe a encontrar formas de intercâmbio entre o Campus de Belo Horizonte e as localidades dos polos.

A EaD tem todas as condições de contribuir para a oferta de extensão nas universidades, só que para isso é preciso interesse institucional e investimento. Iniciativas já existentes e, inclusive, relatadas nas entrevistas mostram a viabilidade e importância de a extensão universitária ser desenvolvida na EaD numa perspectiva de diálogo entre universidade, comunidade acadêmica e comunidade local.

O Aproxime-se, desenvolvido pela UFMG, é um dos exemplos de programas de extensão universitária que promovem a indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão na EaD. Segundo Favacho *et al*. (2014, p. 11), o programa tem por objetivo "orientar as ações dos Polos da Educação a Distância no Estado de Minas Gerais, visando com sua ação aproximar o polo, a comunidade acadêmica da UFMG e da população local". Compõe-se de quatro projetos, que, juntos, ofertam cerca de dez bolsas de extensão anualmente, que podem ser preenchidas por alunos da EaD ou do presencial.

Na dimensão do **ensino**, oferta minicursos para a comunidade acadêmica e local, assim como capacitações e orientação acadêmica de estudantes; na dimensão da **pesquisa**, envolve diagnóstico e pesquisa de campo, produção de artigos científicos e relatórios; na dimensão da **extensão,** promove a interlocução entre a UFMG e os saberes locais, formação cultural e envolvimento da população dos polos, cumprindo com a função social da universidade (FAVACHO *et al*., 2014). As três dimensões estão integradas durante o andamento dos quatro projetos envolvidos no programa, que se consolidam por meio de eventos promovidos nos polos, abertos para a comunidade acadêmica e local.

4.2.4 *A oferta de programas e assistência estudantil para alunos da EaD*

Nos questionários e entrevistas, buscou-se compreender se os alunos da EaD têm acesso a programas e bolsas estudantis no âmbito do ensino, pesquisa extensão, como também no âmbito da assistência estudantil. Considera-se que a participação dos alunos em programas e

bolsas acadêmicas está diretamente relacionada à indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão, devido ao caráter de formação acadêmico-crítico envolvido, que perpassa as três dimensões.

A Tabela 17 mostra o percentual de UFs que oferecem ou não programas de monitoria, iniciação científica, extensão e PIBID para os alunos da EaD. A diferenciação entre editais gerais e editais específicos levou em consideração as particularidades da EaD e, especificamente, o fato de os estudantes geralmente residirem longe do campus das UFs, o que pode demandar um acompanhamento diferenciado das atividades.

Tabela 17 - Oferta de programas de Monitoria, Iniciação Científica, Extensão e PIBID nas UFs (questionários)

Tipo de Programa	Não %	Sim, editais específicos %	Sim, editais gerais %	Total Sim %
Monitoria	55	7,5	37,5	45
Iniciação Científica	30,8	10,3	59	69,3
Extensão	30	7,5	62,5	70
PIBID	45	15	40	55

Fonte: dados da pesquisa

A Tabela 17 mostra que há oferta de programas de ensino, pesquisa e extensão para EaD na maior parte das UFs, sendo predominantes os editais gerais, que permitem a concorrência dos alunos de ambas as modalidades.

Um entrevistado relatou que durante muito tempo reivindicou que os alunos da EaD fossem tratados da mesma forma que os alunos do ensino do presencial, concorrendo aos mesmos editais, mas que, quando conseguiu, percebeu que isso foi um equívoco. Ele percebeu a dificuldade de conseguir alunos que se enquadravam e concluiu que as regras não podem ser as mesmas para o presencial e EaD:

> E não tem a ver com dificuldade de orientação, não tem a ver com a dificuldade do aluno fazer a pesquisa ou com competência. Não tem nada a ver com isso. Tem a ver com o fato, por exemplo, de uma regra da iniciação científica. E eu sei que é similar ou igual aí na UFSE1, em qualquer outra federal, que o aluno não pode trabalhar, por exemplo, ou não pode ter isso, ou não pode ter aquilo, ou tem que ter o rendimento A, B, C ou D. E, aí, nós descobrimos que essas regras não atendem aos alunos. (E-UFSE3)

Os editais gerais, apesar de serem considerados "democráticos", na medida em que permitem que os alunos da EaD concorram, quando partem de professores ou grupos de pesquisa presenciais podem inviabilizar a seleção dos estudantes pela distância geográfica e especificidades que o acompanhamento a distância demandaria. Isso pode fazer com que os

alunos da EaD sejam preteridos na seleção, como será mostrado em algumas justificativas do questionário, gerando uma "concorrência desleal" (Quadro 28).

Quadro 28 - Concorrência dos alunos da EaD em editais gerais (questionário)

Ainda que os editais permitam a inscrição de alunos independente da modalidade, os professores ainda precisam ampliar e, até mesmo, adaptar seus projetos para dar conta dos alunos dos cursos a distância. (Q-UFS5)
Apesar dos alunos da EaD poderem participar dos editais abertos pela instituição para os alunos de graduação, eles ainda são minoria. (Q-UFNE9)
Basicamente, atuamos na área de Ensino. Pesquisa e Extensão ficam a critério dos professores, que preferem sempre os alunos presenciais, pois os conhece pessoalmente. (Q-UFNE13)

Fonte: Dados da pesquisa

Com base na Tabela 18, considerando a divisão das UFs respondentes por região geográfica, não se percebe uma diferença significativa no percentual de oferta simultânea de programas de monitoria, iniciação cientifica, e extensão. No entanto, o percentual é pouco maior nas UFs da região Norte (57,1%), seguidas pelas universidades do Centro-Oeste (50%), Sudeste (44,4%) e Sul (33,3%).

Tabela 18 - Oferta simultânea de monitoria, iniciação cientifica e extensão por região[33]

	Monitoria, iniciação cientifica e extensão simultaneamente				**Total (N=39)**	
	Não		**Sim**			
Região	**N**	**%**	**N**	**%**	**N**	**%**
Nordeste	8	61,5	5	38,5	13	100
Sudeste	5	55,6	4	44,4	9	100
Norte	3	42,9	4	57,1	7	100
Sul	4	66,7	2	33,3	6	100
Centro-Oeste	2	50	2	50	4	100

Fonte: Dados da pesquisa

Considera-se que a oferta de bolsas, programas e ações no âmbito do ensino, da pesquisa e da extensão, além de contribuir com a garantia da indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão, ajuda os alunos da EaD a construir um sentimento de pertencimento à universidade como um todo, e não apenas a um programa, como a UAB.

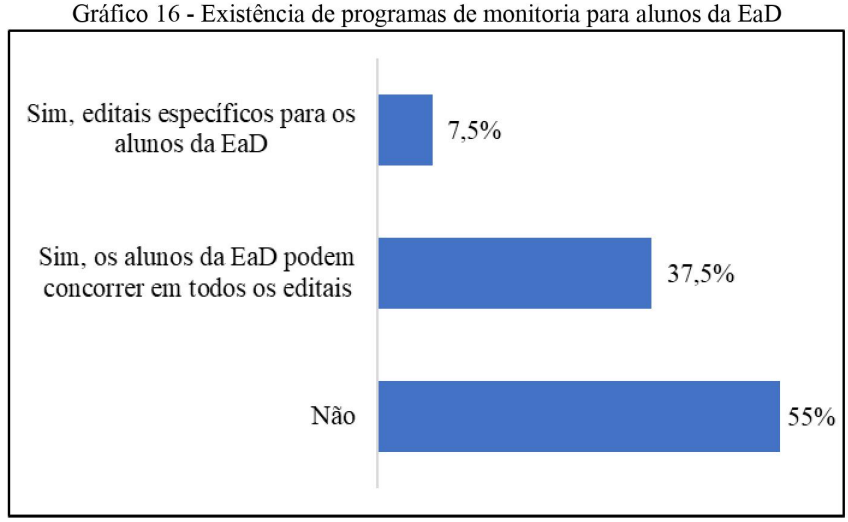
[33] A resposta "Sim" é constituída pelo agrupamento de todas as ocorrências simultâneas para as respostas "Sim, editais específicos para os alunos da EaD" e "Sim, os alunos da EaD podem concorrer em todos os editais", advindas das questões individuais sobre a existência de monitoria, iniciação científica e programas de extensão para alunos da EaD (Tabela 17).

A seguir, analisa-se especificamente a oferta de algumas modalidades de bolsa e programas estudantis no âmbito da EaD em UFs que ofertam cursos de graduação pelo Sistema UAB.

- **Programas e Bolsas de Monitoria**

Com relação à monitoria (Gráfico 16), quase metade dos respondentes (45%) reconheceu a oferta para os alunos da EaD em sua UFs, prevalecendo editais gerais para ambas as modalidades (37,5%) em detrimento de editais específicos para modalidade (7,5%).

Gráfico 16 - Existência de programas de monitoria para alunos da EaD



Fonte: Dados da pesquisa

É significativo o número de respondentes que informaram que suas UFs não ofertam monitoria para EaD (55%). Para uma entrevistada não seria possível os alunos da EaD ajudarem os professores nas monitorias, já que estão distantes. Discorda-se dessa fala, na medida em que seria possível vincular os alunos nas monitorias das disciplinas a distância. A fala abaixo ilustra que é possível incluir os alunos da EaD nas monitorias:

> Do lado do discente vai ter o programa de monitoria. Então, tal qual o presencial, ele tem também a monitoria, com as mesmas regras, certo, que se aplicam ao presencial, se aplicam à UAB. Ele participa, e essa carga horária dele de monitoria serve como atividade e complementa na carga horária dele. (E-UFNE1)

A critério da instituição, é possível criar modalidades específicas de monitoria para EaD, como relatou um entrevistado:

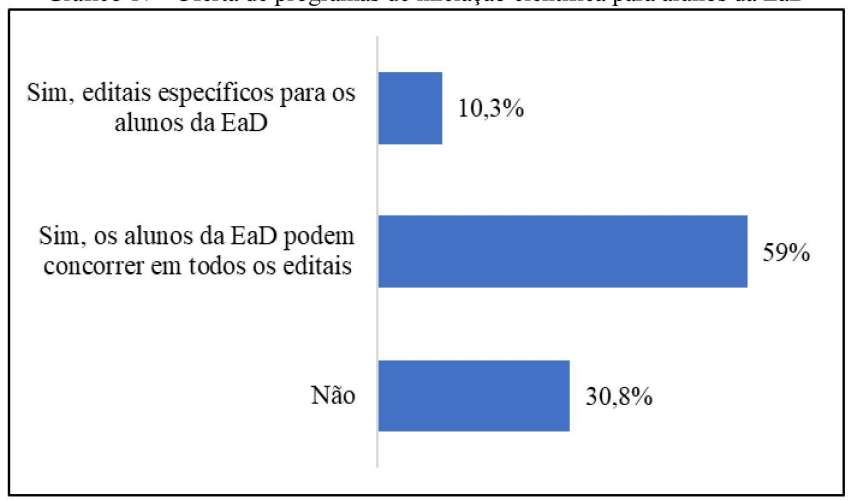
> Existe a monitoria pra educação presencial, na UFSE3, mas na educação a distância nós chamamos de "docência regência" [...]. Então, assim, a bolsa de tutoria, que foi conversada com o MEC, lá com a Capes, na ocasião ela era dividida entre pequenas parcelas, de modo que o professor da educação básica, que nem era tutor da UFSE3, recebeu o nome de "tutor regente", e ele, juntamente com os monitores regentes, que eram os alunos da Pedagogia, os alunos da Educação Musical, que iam ajudar os professores de modo a receber essa pequena parcela, essa pequena verba, pra auxiliar na prática e contar como estágio pra eles também. (E-UFSE3)

As entrevistas demonstram que a oferta de monitoria está associada ao interesse institucional e à iniciativa por parte da gestão da EaD. No caso da UFSE3, percebe-se que foi necessária uma articulação interna (institucional) e externa (com o MEC) para criar um tipo de monitoria específica às demandas da EaD.

- **Programas e Bolsas de Iniciação Científica**

Em relação aos programas de Iniciação Científica (IC) para alunos da EaD, a maioria das universidades (69,3%) confirmou sua oferta, prevalecendo a oferta em editais gerais de IC da universidade para ambas as modalidades (Gráfico 17).

Gráfico 17 - Oferta de programas de iniciação científica para alunos da EaD



Fonte: Dados da pesquisa

Em termos de normas, a legislação não prevê nenhum impedimento legal para que os estudantes da EaD sejam excluídos das bolsas de Iniciação Científica do CNPQ. No entanto, exige-se que a dedicação seja exclusiva para as atividades universitárias e de pesquisa, algo que é difícil na EaD, em que a maior parte dos alunos trabalha. Além disso, o aluno precisa ser selecionado/indicado pelo professor responsável.

Com relação ao fato de os bolsistas de iniciação científica serem da educação a distância, foram apontados três problemas: depende do interesse do professor em selecionar um aluno da EaD, o que nem sempre ocorre; os professores que não atuam na EaD teriam dificuldade em fazer seus projetos de pesquisa conhecidos, despertando, assim, o interesse dos alunos da modalidade; e falta de interesse institucional nessa oferta. Com relação ao interesse institucional, a fala seguinte enfatiza o fator econômico, que, geralmente, é considerado na pesquisa universitária:

> Vou te falar que a nível de pesquisa tem menos ainda, porque as nossas pesquisas estão muito mais engajadas com produtos, com tecnologia para patente, para trazer recurso para a universidade. (E-UFSE1)

Para a entrevistada, é difícil promover pesquisa na EaD, já que a universidade prefere pesquisas engajadas com produtos, que geram recursos. Desse modo, mais uma vez, consegue-se visualizar a perspectiva da universidade operacional de Chauí, que precisa gerar um produto, um resultado financeiro. Também nessa perspectiva, para Santos (2004), a universidade tem sido pressionada a contribuir com o desenvolvimento tecnológico, produzindo conhecimentos que aumentem a produtividade e competitividade das empresas e produtos comercializáveis. Assim, "o conhecimento como bem público tem se transformado em um conhecimento como bem privado ou privatizável, transacionável no mercado" (SANTOS, 2004, p. 86).

Assim como no caso da monitoria, a UFSE3 também criou uma estratégia específica para a oferta de iniciação científica na EaD, mediante a utilização da verba destinada ao TCC, originada da UAB. Além disso, as bolsas institucionais e do CNPQ também são ofertadas para a EaD:

> Tem o edital só da UFSE3, tem o edital do CNPQ que é para todas as universidades. Inclusive, tem dinheiro da própria UAB que nós conseguíamos pra auxílio. Não pra bolsa. Nós conseguimos um dinheiro pra auxílio à TCC, à iniciação científica. Nós transformamos o dinheiro de TCC pra iniciação científica tanto para o orientador quanto para o orientando e foi superbacana! Deu super certo. Então, nesse caso o dinheiro vinha da UAB, naquele outro caso vinha do CNPQ. (E-UFSE3)

É importante mencionar o Projeto Piloto de Iniciação Científica, implementado por meio da parceria entre a Capes e a UFMA, cuja finalidade era: "Propor, de forma experimental, atividades de Iniciação Científica para alunos de polos da Universidade Aberta do Brasil no estado do Maranhão".[34] Seus objetivos específicos eram: "Elaborar e implantar proposta de

[34] Informações disponibilizadas em: <https://pibicuabmaranhao.com.br/sessoes/>. Acesso em: 15 fev. 2021.

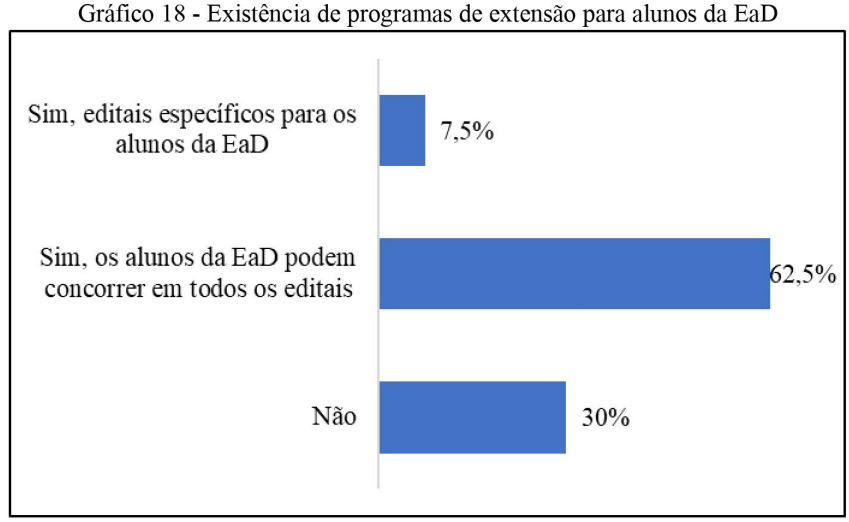
iniciação científica a distância"; "Construir ambiente virtual para desenvolvimento de atividades permanentes de orientação discente durante a realização do projeto"; "Desenvolver habilidades de pesquisa e comunicação científica em alunos da Universidade Aberta do Brasil"; e "Desenvolver e testar modelo de implantação de Iniciação Científica na modalidade à distância".

O projeto foi executado durante o ano de 2020, por meio de atividades de iniciação científica desenvolvidas com alunos de seis polos UAB/MA. Foi estruturado assim: dez sessões de orientação e formação discente no ambiente virtual de aprendizagem; uma oficina de elaboração de projetos de pesquisa, estratégias e técnicas de pesquisa e comunicação científica em cada um dos polos participantes; um seminário sobre iniciação científica em cada um dos polos; e criação de uma mostra virtual de iniciação científica. A ideia do coordenador geral de EaD da Capes, Luiz Lira, era avaliar o projeto piloto e a possibilidade de implementação em todo o Sistema UAB até o final de 2021, o que, infelizmente, não ocorreu.

- **Programas e Bolsas de Extensão**

No que se refere aos programas de extensão para alunos da EaD, a maioria das universidades (70%) indicou a oferta, sendo que prevalece os editais gerais (62,5%) em detrimento de editais específicos para EaD (7,5%), conforme mostra o Gráfico 18.

Gráfico 18 - Existência de programas de extensão para alunos da EaD



Fonte: Dados da pesquisa

A principal política federal para extensão é o Programa Nacional de Extensão Universitária (PROEXT), instituído pelo Decreto 6.495/2008, destinado a "apoiar instituições

públicas de educação superior no desenvolvimento de projetos de extensão universitária, com vistas a ampliar sua interação com a sociedade" (BRASIL, 2008c). Não foi encontrada nenhuma restrição à participação de alunos da EaD na regulamentação do PROEXT, o que significa que fica a critério de cada instituição incluir ou não os alunos de ambas as modalidades.

Uma entrevistada afirmou que, sempre que possível, inclui os alunos da EaD nos editais de extensão e que nesses casos a seleção é feita com base no rendimento escolar dos alunos. No entanto, no caso dos editais gerais, em que os alunos da EaD concorrem com os alunos do presencial, se os critérios de seleção forem os mesmos, isso pode acarretar uma desigualdade de condições.

E-UFNE3 relatou que em sua instituição os alunos da EaD podem até concorrer para serem bolsistas de extensão ou pesquisa, mas o problema é que a escolha depende do professor:

> É muito mais o professor que não quer que o seu aluno de iniciação científica esteja lá no polo, e não do lado dele semanalmente preenchendo currículo Lattes, fazendo tudo que ele manda na sala dele, né, que a gente sabe que existem também essas relações de poder e trabalhista entre os professores que têm um grupo de pesquisa. Às vezes, são os escravos dos professores. (E-UFNE3)

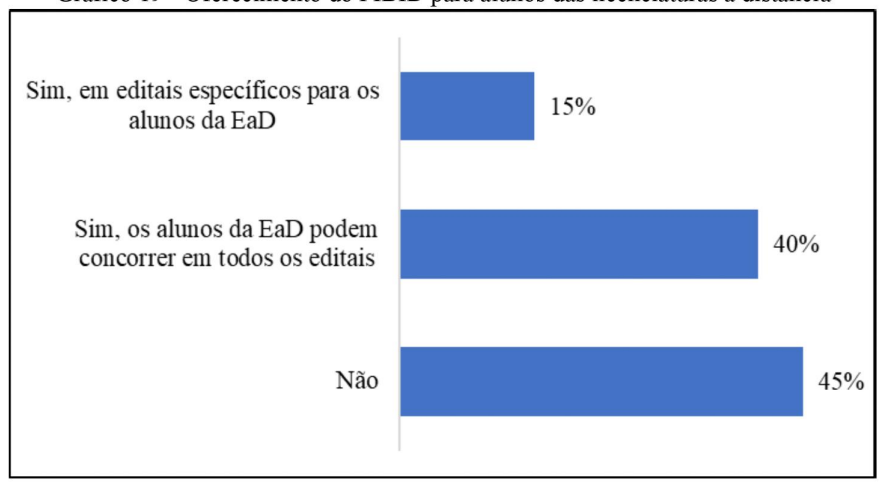
E-UFSE5 informou que sua instituição criou a modalidade de bolsa de extensão chamada "território" para inserir os alunos da EaD em seus projetos, vinculando pesquisa, extensão e os polos. Esse relato demonstra, mais uma vez, que é possível criar alternativas para a inclusão de alunos da EaD nas UFs.

- **Programa Institucional de Bolsa de Iniciação à Docência (PIBID/CAPES)**

O Programa Institucional de Bolsa de Iniciação à Docência (PIBID), executado pela Capes, "tem por finalidade fomentar a iniciação à docência, contribuindo para o aperfeiçoamento da formação de docentes em nível superior e para a melhoria de qualidade da educação básica pública brasileira." Para participar como bolsista discente, o candidato precisa estar "regularmente matriculado em curso de licenciatura que integra o projeto institucional da instituição de educação superior, com dedicação de carga horária mínima de trinta horas mensais ao PIBID", sem restrição de modalidade.

O questionário mostrou (Gráfico 19) que pouco mais da metade (55%) das UFs respondentes afirmou que existe a oferta do PIBID para alunos das licenciaturas a distância, sendo que prevalece a oferta em editais gerais (40%) em detrimento de editais específicos para EaD (15%).

Gráfico 19 - Oferecimento do PIBID para alunos das licenciaturas a distância



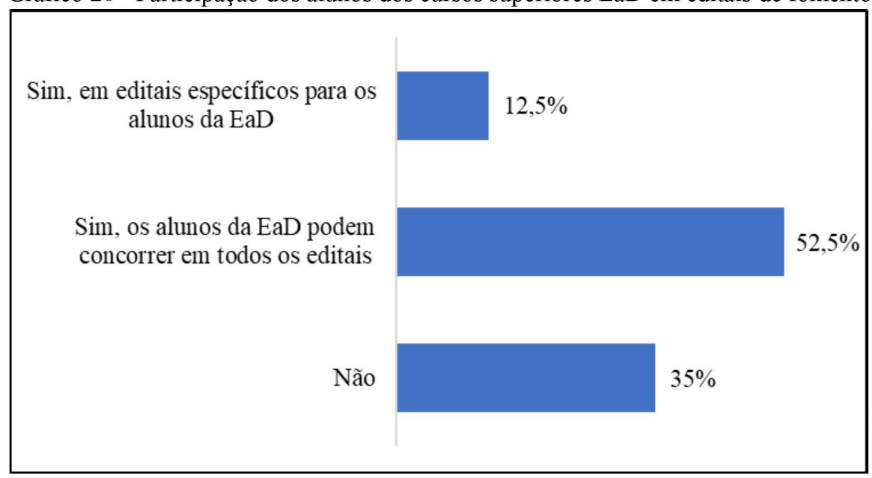
Fonte: Dados da pesquisa

Parcela significativa das universidades (45%) não dispõe do PIBID para alunos da EaD. Uma entrevistada afirmou que sua UF até incluiu a EaD no início, mas "depois foi cortado por sermos à distância". Outra situação é o direcionamento apenas de bolsas excedentes (não preenchidas) do presencial, o que demonstra que a EaD ainda é fonte de preconceito e diferenciação institucional em algumas instituições.

- **Editais de fomento e Programas de Assistência Estudantil**

Com referência à participação dos alunos dos cursos superiores de EaD em editais de fomento, a maioria das universidades (65%) confirmou essa participação, sendo que 52,5% os alunos poderiam concorrer em todos os editais. Para 12,5% das respostas eles poderiam concorrer em editais específicos para EaD (Gráfico 20).

Gráfico 20 - Participação dos alunos dos cursos superiores EaD em editais de fomento



Fonte: Dados da pesquisa

No que se refere aos direitos estudantis, a Assistência Estudantil caracteriza-se como uma ação assistencial que contribui para a permanência e melhoria do rendimento acadêmico e da qualidade de vida dos estudantes de baixa renda (ASSIS *et al*., 2013).

Nessa direção, a política educacional mais importante é o Plano Nacional de Assistência Estudantil (PNAES), criado em 2008 e regulamentado pelo Decreto 7.234/2010. Destina-se às Ifes e tem como "tem como finalidade ampliar as condições de permanência dos jovens na educação superior pública federal" (BRASIL, 2010c, n.p.).

São objetivos do PNAES:

> I - democratizar as condições de permanência dos jovens na educação superior pública federal;
> II - minimizar os efeitos das desigualdades sociais e regionais na permanência e conclusão da educação superior;
> III - reduzir as taxas de retenção e evasão; e
> IV - contribuir para a promoção da inclusão social pela educação (BRASIL, 2010c, n.p.).

Além de assistência básica estudantil (moradia, saúde, alimentação), o PNAES envolve ações que podem articular ensino, pesquisa e extensão, como: inclusão digital, esporte, creche, apoio pedagógico e acesso, participação e aprendizagem de estudantes com deficiência, transtornos globais do desenvolvimento, altas habilidades e superdotação (BRASIL, 2010c). A articulação entre o programa e as atividades dos três eixos consta no art. 3º do Decreto, o que demonstra seu papel na promoção da indissociabilidade. "Art. 3º. O PNAES deverá ser implementado de **forma articulada com as atividades de ensino, pesquisa e extensão**, visando o atendimento de estudantes regularmente matriculados em cursos de **graduação presencial** das instituições federais de ensino superior" (BRASIL, 2010c, n.p, grifo nosso).

Nesse mesmo artigo, todavia, o programa restringe o atendimento aos alunos dos cursos de graduação presencial, o que significa a exclusão dos alunos da EaD dessa política educacional. Considera-se isso um equívoco, já que, assim como os alunos do presencial, os alunos da EaD de classes sociais baixas também precisam da assistência para garantir a permanência nos cursos de graduação a distância. Sem acesso ao PNAES, as universidades encontram dificuldade em garantir a assistência estudantil para os alunos da modalidade, como mostram as falas a seguir:

Quadro 29 – Assistência estudantil (entrevistas)

Ainda falta né, esse participar do orçamento, e nós não participamos. Isso implica também em alguns editais da Pró-reitoria Estudantil, que a gente chama "assuntos estudantis". Por quê? Os nossos alunos eles ficam de fora de muitos editais que são especificamente pro presencial. [...] auxílio-moradia, auxílio-bolsa, de permanência... Esse tipo de coisa, né. (E-UFCO1)
Assim, é porque é um assunto meio que complicado de explicar. A gente tem que dar assistência estudantil, sim, mas a gente não recebe recurso pra isso, né. (E-UFN1)
O que nós ainda não conseguimos, e a gente espera, assim, conseguir, um avanço maior na questão do atendimento ao estudante, porque nós não temos um atendimento dos nossos estudantes hoje na modalidade a distância, como os estudantes da modalidade presencial, em termos de oferta de bolsas e tudo mais, né. (E-UFSE2)
Sempre que a gente, até quando eu trago algum aluno de um polo para conseguir que esse aluno faça refeição durante a estadia, a estada aqui em (nome da capital) pra conhecer a UFNE3, pra participar da "Semana de Humanidades", da grande "Feira de Ciência, Tecnologia e Cultura", se eu não tiver recurso pra repassar pra Pró-reitoria pra pagar... Então, a gente não pode, né, achar que é igual. (E-UFNE3)
Então, assim, onde eu percebo a diferença para os alunos na assistência estudantil, né, nesse período todo de pandemia, por exemplo: os nossos alunos que precisariam estar mais conectados, porque são aqueles que já não têm, mas assistência estudantil vetou, né. (E-UFNE2)

Fonte: Dados da pesquisa

O PNAES se constitui em um importante instrumento de garantia de permanência dos estudantes no ensino superior, proporcionando a inclusão social e acadêmica dos alunos da graduação. Porém, a exclusão da EaD demostra que há uma estrada a percorrer no processo de institucionalização da modalidade no âmbito das políticas públicas, de modo a garantir a equidade entre as modalidades de ensino.

4.2.5 *Em que medida a indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão tem sido garantida na EaD?*

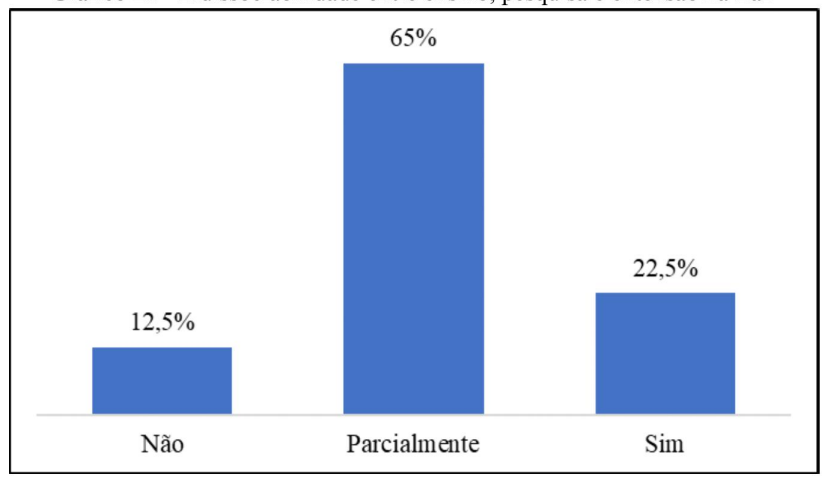
A garantia do princípio constitucional da indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão tem se mostrado um desafio para as universidades públicas, independente da modalidade, já que envolve fatores como: políticas públicas educacionais, institucionalização das dimensões de ensino, pesquisa e extensão nas UFs, financiamento do ensino superior e práticas pedagógicas docentes. Garantir ou não esse princípio exige que os professores universitários o compreendam em sua dimensão conceitual e operacional, o que não tem sido discutido com frequência nas universidades (CUNHA, 2012).

São múltiplas interpretações conceituais para a IEPE, as quais, como mostrado neste capítulo, levam a avaliação do princípio para variados caminhos, como: função social da universidade; qualidade da formação ofertada; e possibilidades de articular/integrar as três dimensões. Mesmo diante das variações de interpretações da IEPE por parte dos professores, optou-se aqui por perguntar se os participantes da pesquisa consideram que a indissociabilidade tem sido garantida no âmbito da EaD em suas instituições, já que essas respostas poderiam

proporcionar justificativas qualitativamente importantes para analisar os desafios e avanços da IEPE nas UFs.

O Gráfico 21 mostra que para a maioria dos respondentes (65%) a indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão na EaD é garantida parcialmente por suas universidades, enquanto 22% garantem que plenamente e 12,5% negam essa garantia.

Gráfico 21 - Indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão na EaD



Fonte: Dados da pesquisa

Entre as instituições que responderam "Sim" à indissociabilidade, 33,3% estão localizadas na região Nordeste, 22,2% na Norte e na Sul e 11,1% na Centro-Oeste e na Sudeste (Tabela 19). Já entre o grupo que respondeu "Parcialmente", as regiões Nordeste e Sudeste representam, cada uma, 30,8%, sendo seguidas da Nordeste e da Sul, com 15,4%, cada uma, vindo por último, a Centro-Oeste, com 7,7%. Entre os respondentes que acreditam que suas universidades não estão proporcionando a IEPE, chamou a atenção o fato de 40% estarem na região Nordeste e de nenhuma universidade da Sul ter marcado essa opção, enquanto as regiões Centro-Oeste, Norte e Sudeste ficaram empatadas, com 20%.

Tabela 19 - Relação entre indissociabilidade e região geográfica da universidade

	Indissociabilidade					
	Não		**Parcialmente**		**Sim**	
Região	**N**	**%**	**N**	**%**	**N**	**%**
Centro-Oeste	1	20	2	7,7	1	11,1
Nordeste	2	40	8	30,8	3	33,3
Norte	1	20	4	15,4	2	22,2
Sudeste	1	20	8	30,8	1	11,1
Sul	0	0	4	15,4	2	22,2
Total (N=40)	**5**	**100**	**26**	**100**	**9**	**100**

Fonte: Dados da pesquisa

A análise dos dados do Gráfico 21 e das entrevistas realizadas indica que há um processo institucional em curso nas UFs, visando garantir a indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão na EaD. Trechos selecionados das entrevistas demonstram esse processo de garantia da IEPE, em níveis variados, nas UFs (Quadro 30).

Quadro 30 - Processos de garantia da IEPE

Se tem garantido? Eu acho que **tem avançado.** E tem muito a avançar ainda. (E-UFSE4, grifo nosso)
Tem, mas ela tá ainda tá em passos lentos, né. Ela tá **começando.** Eu digo assim: ela tá iniciando agora. (E-UFN1, grifo nosso)
A gente vem tentando **transpor** essas barreiras, esses obstáculos que existem. Nós **estamos buscando**. Então, quando a gente consegue apoio, projetos, programas, como o exemplo do PIBID, que no outro momento a educação a distância não pôde fazer parte, e agora já pode fazer parte [...] (E-UFSE2, grifo nosso)
Aí, eu posso te dizer que **em grande medida, sim**. Com problemas, como diversas áreas da universidade, com insuficiências, com pontos a alcançar, mas ela se encontra nesse arranjo, né. Ela precisa se aperfeiçoar, mas ela **busca preservar isso**. (E-UFCO3, grifo nosso)
Eu acho que a gente **tá caminhando** para que sim, né. Não posso dizer que totalmente que não, porque a gente tem ações pontuais, né, pra que isso aconteça. (E-UFS1, grifo nosso)
Ah! Porque é uma pergunta em que medida. Então, assim, eu acho que ainda está tímido, mas melhor do que em muitos lugares. Aí, como eu não tenho parâmetro dos outros lugares, eu vou corrigir. Então, eu acho **que tá de razoável a bom** na minha universidade. (E-UFNE2, grifo nosso)

Fonte: Dados da pesquisa

Os dados coletados nas entrevistas demonstram que a garantia da indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão envolve muito esforço por parte da gestão da EaD e dos profissionais envolvidos para quebrar barreiras institucionais internas e externas. Isso é consequência do modelo de educação a distância que a UAB induziu nas universidades públicas, dependente de recursos externos, o que incorre em

> [...] uma fragmentação da universidade e na emergência de critérios concorrenciais que desvalorizam a gestão democrática e privilegiam as estratégias individuais das instituições e sua competência em gerir os recursos de forma mais eficiente, de maneira a garantir o pleno funcionamento da EaD no seu interior (FREITAS; ARRUDA, 2015, p. 55).

Mill, Ferreira e Ferreira (2018), em análise da gestão da EaD pública, identificaram "um movimento de migração da lógica de universidade como instituição social para a da academia líquida, caracterizada como organização social, tal qual preconiza o Estado neoliberal". Como consequência, observa-se "a perda da autonomia institucional, por meio da dependência do financiamento, da regulação, supervisão e do controle por parte de órgãos centrais e a latente situação de incerteza para ações prospectivas de formação a distância" (MIL; FERREIRA; FERREIRA, 2018, p. 162).

No questionário, foi solicitada uma justificativa para as respostas que originaram o Gráfico 32, que, no geral, apontaram desafios e dificuldades associados à garantia plena da indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão na EaD. As respostas que apareceram com

mais frequência foram analisadas e organizadas em duas categorias: relacionadas às características da EaD (Quadro 31); e relacionadas direta ou indiretamente ao processo de institucionalização da EaD (Quadro 32).

Quadro 31 - Justificativas relacionadas às características da educação a distância (questionário)

Pela distância dos polos, a participação dos alunos fica dificultada para os projetos nos campi. (Q-UFN4)
Muitas vezes, a distância física entre os campi e os polos dificulta as atividades de pesquisa e extensão com o público da EaD. (Q-UFSE5)
Considero que a UFS1 tem construído uma caminhada em prol de garantir esse princípio na EaD. Contudo, devido às características particulares dos cursos EaD, nem todas as atividades disponibilizadas aos alunos dos cursos presenciais estão disponíveis aos alunos da EaD, principalmente no que se refere ao fomento (realizado de maneira apartada) e aos desafios impostos pela distância dos alunos do campus. (Q-UFS1)
Existem ações dentro da universidade, mas muitos alunos não buscam participar. (Q-UFN1)
Para garantir indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão para alunos da EaD, eles precisam ter acesso, tempo e apoio. A grande maioria dos alunos que cursam a graduação a distância são trabalhadores. E sem apoio (bolsas, por exemplo) é impossível de se dedicarem à extensão e à pesquisa. (Q-UFSE1)

Fonte: Dados da pesquisa

Para os respondentes, as características da EaD que dificultam a promoção da indissociabilidade, são: distância geográfica entre os polos de EaD e os *campi* universitários; falta de acesso e apoio para os alunos da EaD; e falta de interesse ou tempo por parte dos alunos da modalidade.[35]

O Quadro 32 permite visualizar as justificativas que relacionam a IEPE às dimensões relacionadas aos processos de institucionalização da EaD nas UFs.

Quadro 32 - Justificativas que relacionam a IEPE e dimensões dos processos institucionalização da EaD nas UFs

A dependência de recursos externos, a oferta de disciplinas no modelo "grade fechada", o não reconhecimento da carga horária docente e a fragilidade das relações e condições para o desenvolvimento de pesquisa e extensão ainda requerem análise, regulação e indução/fomento no âmbito institucional. (Q-UFCO3)
A estrutura da EaD com financiamento insuficiente e a escassez de bolsas e de deslocamentos não estimulam que projetos específicos sejam criados para EaD. (Q-UFN4)
A falta de apoio financeiro e a estrutura tecnológica adequada têm dificultado esse processo. (Q-UFN6)
É necessário pensar uma política que garanta a articulação entre o tripé mencionado, fazendo com que o docente procure desenvolver atividades nos três eixos (Q-UFNE4).
Essas ações estão a cargo dos cursos. Não existe uma política na universidade que promova essa indissociabilidade. (Q-UFS3)
Falta muito recursos para pesquisa e extensão. (Q-UFNE12)
Há muitas divergências entre os cursos EaD e os presenciais, principalmente em relação à Secretaria Acadêmica, e o apoio institucional na EaD é precário. (Q-UFS6)
Não existem políticas específicas para os alunos da EaD nos editais de pesquisa e extensão. (Q-UFNE10)
Não existem recursos específicos e nem normatização para garantir o atendimento a esse princípio de forma adequada. (Q-UFCO4)
São poucos docentes envolvidos na EaD em detrimento do contingente de docentes da instituição. Pelo "preconceito", ainda existente entre os docentes da "qualidade" da EaD, a instituição precisa pensar em outros estímulos. (Q-UFSE1)

Fonte: Dados da pesquisa

[35] Essas dimensões apareceram diversas vezes nas entrevistas e foram relatadas nos tópicos anteriores. Por isso, não serão repetidas aqui.

O Quadro 32 mostra que para os respondentes os seguintes aspectos relacionados aos processos de institucionalização da EaD interferem na promoção da indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão: falta de financiamento institucional para EaD e consequente dependência de recursos externos; não contabilização da carga horária da EaD para os professores; falta de articulação, regulação e políticas institucionais para oferta de pesquisa e extensão na EaD; divergências institucionais entre cursos presenciais e EaD; e escassez de professores na modalidade em decorrência de preconceito.

Alguns entrevistados também associaram a indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão à institucionalização da modalidade:

> A associação organizada, né, e intelectualizada dos agentes dessa educação a distância é que pode promover uma crítica e uma reelaboração que conscientize desses pontos, porque, enquanto você fica só na briga de "é importante", "não é", né, "tem preconceito ou não tem", você se esquece do ponto central, que o ponto central é: Como é que eu faço ensino, pesquisa e extensão de qualidade e posiciono essa modalidade num patamar indistinguível a todas às outras ações universitárias. Aí, eu posso falar em institucionalização. (E-UFCO3)

E-UFCO3, no trecho acima, considera que o ponto central da discussão deve ser criar as condições institucionais para que a modalidade esteja no mesmo patamar de outras ações universitárias, ou seja, a institucionalização. Nessa perspectiva, a indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão pode ser compreendida como uma consequência da institucionalização da modalidade, já que as barreiras como financiamento, regulamentos e impedimentos institucionais tendem a ser ajustadas com o avanço desse processo.

Concorda-se com Mill, Ferreira e Ferreira (2018, p. 156) quando afirmam que as instituições públicas de ensino superior deveriam fomentar as modalidades sem distinção, de forma que "todo o tratamento a qualquer das modalidades decorreria em prol de maior valorização de suas riquezas ou limitações, antes do tratamento diferenciado decorrente de questões técnicas, específicas da modalidade". É nisso que consiste a institucionalização da modalidade na perspectiva defendida nesta tese.

Diante da relação estabelecida entre a institucionalização da EaD e a promoção da indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão, optou-se aqui por cruzar algumas variáveis de institucionalização, de modo a verificar a possível correspondência entre essas dimensões.

De acordo com a Tabela 20, entre as universidades que responderam "Sim" à questão da indissociabilidade, 87,5% iniciaram a oferta de EaD até 2006. De outro lado, entre aquelas que responderam "Parcialmente" (38,5%) e "Não" (40%) esse percentual cai consideravelmente. Esses resultados sugerem que as universidades que atuam há mais tempo

com a EaD tendem a garantir maior indissociabilidade, em comparação com aquelas em que a EaD foi criada mais recentemente.

Tabela 20 - Relação entre indissociabilidade e ano de início da EaD na universidade[36]

	Indissociabilidade					
	Não		Parcialmente		Sim	
Ano de início	**N**	**%**	**N**	**%**	**N**	**%**
Até 2006	2	40	10	38,5	7	87,5
2007-2015	1	20	13	50	0	0
2016-2021	2	40	3	11,5	1	12,5
Total (N=39)	**5**	**100**	**26**	**100**	**8**	**100**

Fonte: Dados da pesquisa

Segundo a Tabela 21, 66,7% das instituições que responderam "Sim" à indissociabilidade e 26,9% "Parcialmente" os alunos EaD têm os mesmos direitos que os alunos do ensino presencial. Desse modo, os dados sugerem que a indissociabilidade entre ensino pesquisa e extensão está relacionada à garantia dos direitos estudantis nas UFs.

Tabela 21 - Relação entre indissociabilidade e direitos dos alunos EaD

	Indissociabilidade					
	Não		Parcialmente		Sim	
Direitos dos alunos EaD	**N**	**%**	**N**	**%**	**N**	**%**
Não	0	0	1	3,8	0	0
Em parte	5	100	18	69,2	3	33,3
Sim	0	0	7	26,9	6	66,7
Total (N=40)	**5**	**100**	**26**	**100**	**9**	**100**

Fonte: Dados da pesquisa

Todas as universidades que afirmaram garantir a indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão plenamente possibilitam a participação de alunos da EaD em qualquer edital de fomento, tal como evidencia a

Tabela 22. Desse modo, a interpretação dos dados sugere uma associação entre a garantia da indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão e o acesso dos alunos da EaD aos editais de fomento da universidade.

[36] Agrupamento de variáveis para reduzir a estratificação dos dados: (a) "Até 2006" agrupa "Antes de 1996" e "1996-2006"; (b) "2016-2021" agrupa "2016-2019" e "2019-2021".

Tabela 22 - Relação entre indissociabilidade e acesso de alunos EaD a editais de fomento

	Indissociabilidade					
	Não		Parcialmente		Sim	
Participação dos alunos EaD em editais de fomento	**N**	**%**	**N**	**%**	**N**	**%**
Sim, em editais específicos para os alunos da EaD.	2	40	3	11,5	0	0
Sim, os alunos da EaD podem concorrer em todos os editais.	0	0	12	46,2	9	100
Não	3	60	11	42,3	0	0
Total (N=40)	**5**	**100**	**26**	**100**	**9**	**100**

Fonte: Dados da pesquisa

Os editais de fomento são recursos destinados ao desenvolvimento de atividades no âmbito do ensino, pesquisa, extensão e manutenção estudantil, contribuindo para a permanência e formação acadêmico-crítica dos estudantes. Nesse sentido, a inclusão dos alunos da EaD nesse fomento é um incentivo para o envolvimento desse público com as atividades acadêmicas nas três dimensões do tripé, contribuindo, assim, para garantir a indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão.

Como demonstra a Tabela 23, entre as instituições que responderam "Sim" à indissociabilidade, 66,7% ofertam simultaneamente programas de monitoria, iniciação científica e extensão para alunos da EaD. Entre os grupos que responderam "Parcialmente" e "Não" esse percentual decresce de forma considerável, sendo, respectivamente, 40% e 20% com oferta dos três programas simultaneamente para os alunos da modalidade.

Tabela 23 - Relação entre indissociabilidade e oferta de monitoria, IC e extensão simultaneamente[37]

Oferta simultânea dos programas de monitoria, iniciação cientifica e extensão	**Indissociabilidade**					
	Não		**Parcialmente**		**Sim**	
	N	**%**	**N**	**%**	**N**	**%**
Sim	1	20	10	40,0	6	66,7
Não	4	80	15	60,0	3	33,3
Total (N=40)	**5**	**100**	**25**	**100**	**9**	**100**

Fonte: Dados da pesquisa

Esses dados indicam a indissociabilidade entre o tripé ensino, pesquisa e extensão e a oferta dos três programas estudantis. Essa relação é esperada, pois, para que a indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão seja garantida na EaD, é importante que os alunos da modalidade estejam inseridos em todos os programas das UFs. É importante lembrar que oferta

[37] A resposta "Sim" é constituída pelo agrupamento de todas as ocorrências simultâneas para as respostas "Sim, editais específicos para os alunos da EaD" e "Sim, os alunos da EaD podem concorrer em todos os editais", advindas das questões individuais sobre a existência de monitoria, iniciação científica e programas de extensão para alunos da EaD (Tabela 17).

não significa garantia, já que, como mostra o Gráfico 20, predominam os editais gerais, que geram uma concorrência "desleal" entre os alunos de ambas as modalidades, com os mesmos critérios, mas realidades diferentes. A oferta de editais específicos para os alunos da EaD é importante para promover a equidade, considerando as especificidades envolvidas na modalidade.

A análise dos dados das entrevistas e dos questionários mostra que o professor deve assumir um papel de executor na promoção da indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão na EaD. No entanto, primeiramente, a UF deve fornecer as condições institucionais para que estes estejam imersos nas três dimensões e as coloquem em prática em sua atividade profissional durante as aulas, projetos de pesquisa ou projetos de extensão desenvolvidos.

A gestão da EaD assume um papel fundamental no planejamento estratégico e na motivação para que os professores possam praticar a indissociabilidade, como mostram essas falas:

> Como coordenadora da EaD, eu não tenho ingerência sobre isso. O que eu posso fazer é oferecer meios e incentivar, motivar os professores, convidá-los pra rodas de conversa com os estudantes, convidar pra eles mostrarem os seus projetos, oferecer palestras, oferecer uma série de coisas pra motivar a potencialização dessa indissociabilidade. Mas, na posição de coordenadora da EaD, na UFSE5, por conta do formato, eu não posso interferir na questão de cada professor de cada disciplina. (E-UFSE5)

> Aí, a gente sempre estimula que os professores, né, participem, envolvam, façam projetos de ensino, envolvam os alunos nos projetos de pesquisa, nas atividades de extensão, mas é como no presencial. Assim, não é porque é a EaD depende do professor ter um projeto e envolver os alunos. Então, a gente não vê que é uma coisa da modalidade, porque, você sabe, né, assim dá muito trabalho: projeto de pesquisa, de extensão, atuar no ensino... (E-UFCO2)

As entrevistas demonstraram a existência de diferentes perfis de professores universitários, sendo que alguns gostam mais da dimensão do ensino, outros da pesquisa e outros da extensão:

> A gente tem os professores que abraçam o ensino e vão ali, né, tapando os buracos e tem um ou outro que fala: "Não, eu vou fazer a minha produção científica, vou construir minha vida acadêmica e vou pegar menos disciplinas". Então, é perfil do professor, né, porque ele tem um propósito, ele tem um objetivo, uma meta a alcançar. (E-UFCO1)

> Então, também tem a ver com um pouco da vocação. Não significa que todos os professores têm que fazer ensino, pesquisa e extensão. Aliás, ensino tem. Mas, por exemplo, alguns são mais pesquisadores, outros são mais extensionistas. E, na articulação do conjunto vai existir na universidade esse todo, essa indissociabilidade. Ela tá costurada aí pelo currículo né, pelo pensamento pedagógico que envolve a construção desse conjunto de metodologias e conteúdos, que é o currículo. (E-UFNE2)

Não há problema em ter preferência por uma ou outra função de origem. Porém, é necessário que as três dimensões estejam presentes de modo articulado, na perspectiva apresentada por Sampaio e Freitas (2010). No ensino, inserir estratégias de pesquisa, levando os alunos à construção do conhecimento científico e vincular as aulas a uma perspectiva social, de diálogo com a sociedade, por meio da extensão universitária. Na pesquisa, envolver o "comprometimento ético dos pesquisadores com os fundamentos, características e fins daquilo que pesquisam e daquilo que é gerado por meio de suas investigações" (SAMPAIO; FREITAS, 2010, p. 25). Na extensão, a indissociabilidade pode ocorrer por meio da promoção de projetos e ações para a comunidade, que estejam ancorados em conhecimentos já sistematizados, mas suscitem novas questões, que gerarão assim novos conhecimentos (SAMPAIO; FREITAS, 2010).

Volta-se à questão da institucionalização, quando se percebe que é necessário que as UFs forneçam condições de trabalho e reconhecimento da carga horária docente na EaD, considerando suas particularidades. Uma professora comentou o quanto o ensino na EaD sobrecarrega seu tempo, considerando a complexidade desse trabalho: preparar a disciplina, gravar vídeo, produzir material didático. Isso não deixa tempo disponível para desenvolver atividades de pesquisa e extensão.

> Tipo se eu for dar uma aula, uma disciplina de 72h, eu levo o dobro disso pra preparar essa disciplina, porque eu tenho que gravar vídeo, eu tenho que produzir o material, eu tenho que montar as apostilas. Então, se eu dou uma, uma disciplina de 60 horas, eu gastei 180 pra fazer, entendeu, e isso não vai pros meus encargos...isso ultrapassa minhas 40h. Então, que horas que eu vou fazer pesquisa? Que horas que eu vou fazer extensão? Então, assim, o ensino está sugando muito da nossa equipe ainda. Eu acredito que quando a gente conseguir aumentar essa equipe, né. (E-UFCO1)

A garantia da indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão depende da garantia de melhores condições de trabalho para os profissionais da EaD, o que envolve a institucionalização da modalidade. Portanto, a institucionalização da EaD na carreira docente universitária é fundamental para a oferta de atividades de ensino, pesquisa e extensão na perspectiva de indissociabilidade defendida neste trabalho.

4.3 Considerações sobre a indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão na EaD

A indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão expressa uma concepção de universidade crítica, autônoma, democrática e vinculada a sua função social. Essa função social

contempla o compromisso dessa instituição com a construção e divulgação do saber científico de modo crítico e em diálogo com a sociedade.

Além de sua vinculação à função social da universidade, o princípio da indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão expressa a busca por uma formação de qualidade, numa perspectiva acadêmico-crítica, rompendo com a concepção de ensino presente nos modelos institucionais isolados, que é basicamente profissional e transmissora de conteúdo.

Como princípio pedagógico, a indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão deve ser entendia como a articulação/integração entre os três eixos. Isso significa que o ensino, pesquisa e a extensão devem estar presentes em todas as práticas pedagógicas, seja como atividade origem ou atividade fim.

Os gestores e coordenadores entrevistados demonstraram que conhecem e compreendem a indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão, através das dimensões conceituais da função social, qualidade da formação universitária e articulação/integração entre ensino, pesquisa e extensão. No entanto, a análise dos dados quantitativos e qualitativos demonstrou que não basta compreender conceitualmente; é necessário considerar as condições institucionais para a oferta da EaD numa perspectiva indissociável, o que, obrigatoriamente, envolve a institucionalização da modalidade.

A dimensão do ensino é prioritária nas universidades tanto na modalidade presencial quanto na modalidade a distância. Isso ocorre porque formar profissionais de cada área é o objetivo fim do ensino superior. Considera-se que o ensino, como elemento prioritário do tripé, deve funcionar como um eixo de integração e catalisação entre as outras dimensões.

Na EaD, o ensino contempla a oferta de disciplinas e cursos de graduação, pós-graduação, aperfeiçoamento e extensão. Os dados do questionário demonstraram que todas as universidades respondentes recebem recursos da UAB para o desenvolvimento do ensino, sendo seguido de recursos próprios da universidade (17,5%), do MEC/Governo Federal (15%) e outros (FNDE, cursos pagos, verbas parlamentares e captação de projetos).

Com relação à pesquisa, os dados qualitativos demonstraram duas perspectivas: pesquisas **sobre** a EaD; e pesquisas **com** os alunos da EaD. Acrescentou-se uma terceira perspectiva, igualmente importante, a pesquisa **na** EaD. A primeira dimensão tem a EaD como temática, e não como ferramenta para o desenvolvimento de pesquisas, envolvendo, principalmente, grupos de pesquisa, eventos científicos e trabalhos acadêmicos. A segunda dimensão consiste no envolvimento dos alunos da modalidade nas atividades de pesquisa, sendo mencionados TCCs e projetos de pesquisa. A última dimensão consiste no desenvolvimento de pesquisas na EaD, utilizando seus recursos e metodologias para promover uma formação crítica,

algo que pode estar incluído nas dimensões anteriores. Ou seja, por meio da EaD é possível promover pesquisas sobre a EaD, e com alunos da EaD.

As falas, todavia, demonstram a escassez de iniciativas nesse sentido e mostraram que, quando ocorrem, é, sobretudo, por iniciativa de professores, e não da gestão pedagógica/institucional. As fontes de verbas para pesquisa informadas foram: UAB/CAPES (47,4%), Verbas Próprias da Universidade (42,1%) e Outras (23,7%), o que inclui agências, pesquisas não financiadas, cursos pagos e redes de colaboração.

A extensão universitária é a dimensão menos priorizada do tripé, predominando a oferta de cursos (84,6%), seguida de eventos (79,5%) e projetos (66,7%). Nessa pesquisa, os polos são considerados como os locais mais apropriados para o desenvolvimento de ações de extensão universitária na perspectiva da IEPE, cumprindo as funções de construção e compartilhamento dos saberes, numa via de mão dupla entre a universidade e a comunidade. Os recursos destinados à extensão nas UFs provêm de: verbas próprias (50%), UAB/CAPES (40%), MEC/Governo Federal (27,5%) e Outras (27,5%), como, FNDE, cursos pagos, convênios e verbas governamentais de outros ministérios.

Observou-se que muitas atividades e projetos de extensão são o resultado do esforço e das manobras por parte da gestão da EaD nas UFs, inclusive mediante a realização de parcerias com as prefeituras que sediam os polos. Nesse sentido, o coordenador de polo assume papel importantíssimo, que, para além de administrativo, é também acadêmico, pedagógico e social.

A EaD tem todas as condições para contribuir para a oferta de extensão nas universidades, só que para isso é preciso interesse e investimento institucional. Essas iniciativas já existem e, inclusive, foram relatadas na pesquisa. Elas mostram a viabilidade e importância de a extensão ser desenvolvida na EaD, numa perspectiva de diálogo entre universidade, comunidade acadêmica e comunidade local.

Os dados coletados demonstraram que há oferta de programas de ensino, pesquisa e extensão para os alunos da EaD na maioria das UFs, sendo predominantes os editais gerais. Considera-se que esse recurso, apesar de ser considerado "democrático", quando parte de professores ou grupo de pesquisas presenciais, pode inviabilizar a seleção dos estudantes da modalidade, devido à distância geográfica e as especificidades que o acompanhamento a distância demandaria. Além disso, as entrevistas apontaram que as seleções, geralmente, são feitas pelos próprios professores.

Os dados analisados indicam que a ausência de assistência estudantil para EaD é consequência de sua exclusão em uma política pública, o PNAES, programa fundamental para a promoção de assistência estudantil nas UFs, mas restringe o atendimento aos alunos dos

cursos de graduação presencial. Isso demonstra que o desafio da institucionalização não envolve apenas as UFs, mas também as políticas públicas.

A maioria dos respondentes (65%) considera que a indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão é garantida parcialmente para EaD em suas UFs, enquanto 22% garantem totalmente e 12,5% negam essa garantia. Os dados qualitativos e quantitativos indicam que há um processo institucional em curso na maior parte das UFs, visando à garantia da indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão, o que envolve muito esforço para romper barreiras institucionais internas e externas.

Dentre os desafios listados para promoção da indissociabilidade, estão aqueles relacionados às especificidades da EaD, como: distância geográfica entre os polos e os *campi* universitários; falta de aceso e apoio para alunos da EaD; e falta de interesse ou tempo por parte dos alunos da modalidade.

Também foram mencionados desafios vinculados aos processos de institucionalização da EaD nas UFs, como: falta de financiamento institucional para EaD; não contabilização da EaD para os professores efetivos em algumas UFs; falta de articulação, regulação e políticas institucionais para a oferta de pesquisa e extensão na EaD; divergências institucionais entre cursos presenciais e EaD; e escassez de professores na modalidade em decorrência de preconceito.

CONCLUSÃO

"Que sejamos capazes de aprender, ensinar e transformar a sociedade através do ensino.
Que possamos construir soluções e compartilhar resultados, através da pesquisa.
Que possamos devolver o conhecimento à sociedade, através da extensão.
Que a educação a distância seja integração, não diferenciação.
Que a tecnologia não seja limitadora, mas libertadora."
(Autoria própria)

Esta tese teve por objetivo analisar a indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão na educação a distância, a partir dos processos de institucionalização da modalidade nas UFs.

A pesquisa iniciou-se com a análise da constituição histórica da universidade, demonstrando que essa instituição possui, desde sua origem, forte vínculo com cada contexto político-econômico, o que justifica suas inúmeras transformações ao longo do tempo e espaço em todo o mundo. As especificidades de sua constituição em cada país originaram alguns modelos considerados clássicos, que influenciaram seu desenvolvimento e do ensino superior no Brasil. Todos refletem projetos de sociedade, a partir da definição das dimensões prioritárias do ensino superior e de seus significados, sejam eles o ensino e/ou a pesquisa e/ou a extensão.

No Brasil, as universidades surgiram após a proclamação da Independência, inspiradas no modelo napoleônico, com separação entre instituições de ensino e instituições de pesquisa. Na ditadura militar, foi promovida uma reforma universitária inspirada nos modelos humboldtiano e americano, a qual resultou em um modelo único de universidade, pautado pela indissociabilidade entre ensino e pesquisa e pela extensão, numa perspectiva utilitarista, em atendimento aos interesses do regime. Esse modelo de universidade, vinculado ao desenvolvimento econômico, restringia a autonomia universitária e se manteve enquanto agradou aos grupos liberais e conservadores.

No período da redemocratização e da Assembleia Constituinte, a Andes, juntamente com movimentos sociais e sindicais, conseguiu incluir na Constituição Federal um modelo universitário pautado pela autonomia institucional e pelo princípio da indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão como padrão de qualidade para o ensino superior.

A indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão expressa um modelo de universidade nascido em um ambiente recém-democrático, cujas cicatrizes do passado ditatorial lhe trouxeram força e desejo de mudança. Esse conceito, além de pedagógico, manifesta o significado político e social da formação universitária, em uma perspectiva de transformação social e humana. Seu propósito transformador e o desejo nele implícito de promover mudanças

é que ameaçam e, ao mesmo tempo, permitem romper com o projeto educacional (neo)liberal, que tem se expandido no Brasil desde a década de 1990.

No governo de Fernando Henrique Cardoso, as reformas neoliberais fizeram prevalecer o modelo napoleônico, através da diversificação institucional e da expansão do ensino superior privado. O projeto de sociedade prevalecente agradava aos interesses capitalistas, colocando as universidades como reféns de políticas gerencialistas e criando um ambiente competitivo, o qual as distanciava de sua função social e da possibilidade de garantir a indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão.

A educação a distância foi inserida no leque das políticas de diversificação do ensino superior sob orientação dos organismos internacionais e vinculada, sobretudo, à formação de professores através de programas televisivos. No entanto, foi a partir do Governo Lula que essa modalidade recebeu a missão de expandir e democratizar o ensino superior público, por meio do Sistema Universidade Aberta do Brasil, instituído em 2006.

O Sistema UAB, é considerado a principal política pública voltada para indução da institucionalização da EaD nas UFs. A institucionalização foi compreendida neste estudo como o processo de integração da EaD em todas as instâncias da universidade, em seus aspectos organizacionais, normativos, administrativos, financeiros, pedagógicos, políticos e culturais. Busca-se com a institucionalização superar a diferenciação entre as modalidades, garantindo, assim, a equidade da formação universitária de qualidade para todos os estudantes.

A discussão teórica e a análise empírica realizadas nessa tese demonstraram que, ao mesmo tempo, o Sistema UAB teve o mérito de fazer a modalidade nascer e/ou se fortalecer na maior parte das UFs e de constituir-se no vilão do processo de institucionalização, sobretudo porque coloca as instituições dependentes de recursos externos e submetidas ao controle da Capes.

A seguir, listam-se algumas características do Sistema UAB que prejudicam os processos de institucionalização da modalidade nas IPES:

- **Controle externo da Capes, dependência de recursos e irregularidade orçamentária** – O Sistema UAB é vinculado às IPES, através de um Termo de Cooperação, em que o financiamento está condicionado ao cumprimento de metas e objetivos pactuados em imprevistos editais. Desse modo, o programa afeta a autonomia didático-pedagógica e administrativa garantida constitucionalmente às universidades, já que estas se tornam subordinadas ao controle e ao acompanhamento da DED/CAPES, através de normas, determinações contratuais, instrumentos administrativos e avaliações de desempenho externas.

- **Necessidade de estrutura hierarquizada e centralizada para o gerenciamento da EaD** – O Sistema UAB demandou uma estrutura hierarquizada e centralizada para o gerenciamento, acompanhamento e avaliação dos cursos credenciados, o que diverge da estrutura organizacional colegiada das UFs, com diversos órgãos e instâncias destinados a abranger todas as suas áreas de atuação, unidades acadêmicas etc.
- **Precarização do trabalho dos profissionais envolvidos na modalidade** – O Sistema UAB propõe a contratação de profissionais através de bolsas, ou seja, sem vínculo empregatício e garantias trabalhistas. Desse modo, o aumento de cursos e atividades acadêmicas na universidade pelo programa não significou o aumento nos quadros de pessoal através de concursos. Além disso, os profissionais externos ficam fora do sistema de gestão acadêmica, não podendo ofertar ações e projetos institucionais, por exemplo.
- **Induz um processo de institucionalização singular, com diferenciações entre as modalidades no âmbito institucional** – Pelo fato de o Sistema UAB promover diferenciações pedagógicas, administrativas e financeiras na condução da EaD nas universidades, este programa acaba por induzir um processo de institucionalização singular da modalidade nas UFs. É difícil buscar a equivalência entre as modalidades através de diferenciações que acabam por tornar a EaD cada vez mais marginalizada nas universidades.
- **Priorização do ensino, com escassez de incentivos e recursos direcionados para pesquisa e extensão** – Como prioriza o ensino, o programa fragiliza a formação universitária na perspectiva da indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão, prevista constitucionalmente. A oferta dessas atividades depende, sobretudo, de esforço financeiro das universidades, ou seja, do desdobramento do orçamento geral, sem que os cursos e as matrículas de alunos no Sistema UAB estejam sendo considerados no cálculo.

A indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão expressa uma concepção de universidade crítica, autônoma, democrática e vinculada a sua função social. Essa função social contempla o compromisso dessa instituição com a construção e divulgação do saber científico, de modo crítico e em diálogo com a sociedade. O ensino, nessa perspectiva não consiste na transmissão de conhecimentos, mas em um diálogo entre ensinar e aprender e entre teoria e prática, de modo que os alunos se tornem sujeitos ativos, os quais, através da pesquisa, participem da construção do conhecimento e, pela extensão universitária, compreendam seu caráter social, visando à transformação da sociedade.

Na perspectiva de Chauí, a universidade como instituição social precisa ser vinculada a uma ação social, o que lhe confere diferenciação perante outras instituições. O princípio da

indissociabilidade é o aliado de um projeto de sociedade democrático e inclusivo, direcionado para uma instituição social que deve prezar pelo desenvolvimento científico, social e humano: a universidade pública, autônoma e gratuita. Do lado oposto está o projeto neoliberal para as universidades, ambicionado pelo lucro e pelo vínculo com o desenvolvimento econômico, antes do social, tornando-as organizações sociais, prestadoras de serviço e, assim, compreendidas como "universidades operacionais" (CHAUÍ, 2003).

Além de sua vinculação à função social da universidade, o princípio da indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão expressa a busca por uma formação de qualidade, em uma perspectiva acadêmico-crítica, rompendo com a concepção de ensino presente nos modelos institucionais isolados, basicamente, profissional e transmissora de conteúdo. Na perspectiva educacional neoliberal, não há interesse em uma formação crítica e emancipadora, mas sim na formação de trabalhadores adequados e adaptados à ordem social vigente. Essa é uma das razões da dificuldade em tornar o princípio da indissociabilidade uma realidade, tendo em vista o atual quadro de escassez e cortes orçamentários para as universidades públicas.

Como princípio pedagógico, a indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão deve ser entendida como a articulação/integração entre os três eixos. Isso significa que o ensino, a pesquisa e a extensão devem estar presentes em todas as práticas pedagógicas, seja como atividade origem ou como atividade fim. Cada um dos eixos do tripé possui uma função contributiva.

O ensino está vinculado diretamente à dicotomia ensinar/aprender, mas não a um conhecimento pronto, acabado. O conhecimento possui fundamentos históricos, políticos e sociais, os quais precisam ser estudados, além de estarem em constante transformação, sendo plausíveis de novas descobertas através da pesquisa. Além disso, o saber científico precisa estar vinculado ao saber comum, identificando as demandas da sociedade e construindo um saber que, para além de científico, é transformador. A extensão universitária cumpre com essa última função, através das atividades, projetos e eventos vinculados à divulgação e ao diálogo entre os saberes.

A dimensão do ensino é prioritária nas universidades, tanto na modalidade presencial quanto na modalidade a distância. Isso ocorre porque formar profissionais de cada área é o objetivo fim do ensino superior. Considera-se que o ensino, como elemento prioritário do tripé, deve funcionar como um eixo de integração e catalisação entre as outras dimensões.

Os dados coletados demonstraram que há oferta de programas de ensino, pesquisa e extensão para os alunos da EaD na maioria das UFs, sendo predominantes os editais gerais. No

entanto, os editais gerais, apesar de serem considerados "democráticos", quando partem de professores ou grupo de pesquisa presencial podem inviabilizar a seleção dos estudantes da modalidade, devido à distância geográfica e às especificidades que o acompanhamento a distância demandaria. Além disso, as entrevistas apontaram que as seleções, geralmente, são feitas pelos próprios professores.

A oferta de bolsas, programas e ações no âmbito do ensino, da pesquisa e da extensão, além de contribuir para a garantia da indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão, ajuda os alunos da EaD a construírem um sentimento de pertencimento à universidade como um todo, e não apenas a um programa, como a UAB. No entanto, recomenda-se que estes sejam ofertados também em editais específicos para a modalidade.

Os dados analisados indicaram que a ausência de assistência estudantil para a EaD é consequência de sua exclusão da principal política pública relacionada, o PNAES. Isso demonstra que o desafio da institucionalização não envolve apenas as UFs, mas também as políticas públicas.

A maioria dos respondentes (65%) considera que a indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão é garantida parcialmente para EaD em suas UFs, enquanto 22% garantem totalmente e 12,5% negam essa garantia. Os dados qualitativos e quantitativos indicam que há um processo institucional em curso na maior parte das UFs, visando garantir a indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão, o que envolve muito esforço para romper barreiras institucionais internas e externas.

Para garantir o princípio da indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão, é necessário antes assegurar a autonomia didática, pedagógica e administrativa das universidades públicas, princípio contido, não ao acaso, no mesmo artigo da Constituição de 1988. No âmbito da educação a distância, essa autonomia só pode ser garantida com a institucionalização da modalidade no âmbito das universidades públicas, já que, enquanto forem dependentes do Programa UAB, as universidades não terão autonomia para gerir a modalidade.

É possível afirmar que o processo de institucionalização da EaD interfere na garantia da indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão, a partir de evidências empíricas encontradas nos questionários e entrevistas.

A análise comparativa dos dados quantitativos demonstrou que a garantia (total ou parcial) da indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão na EaD relaciona-se às seguintes dimensões da institucionalização: experiência institucional com a modalidade (tempo de implementação); vinculação à Reitoria (órgão central); direcionamento de verba própria das UFs para a modalidade; garantia dos direitos estudantis; e acesso a editais de fomento.

As respostas abertas do questionário apontaram problemas na institucionalização da EaD que desafiam a garantia da IEPE, como: falta de financiamento institucional para EaD e consequente dependência de recursos externos; dificuldade de contabilização da carga horária da EaD para os professores efetivos; falta de articulação, regulação e políticas institucionais para oferta de ensino, pesquisa e extensão na EaD; divergências institucionais entre cursos presenciais e EaD; e escassez de professores na modalidade a distância.

Nas entrevistas, a análise qualitativa da relação entre institucionalização da EaD e garantia da indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão demonstrou que a inserção dos alunos da EaD nas funções e programas da universidade exige a desconstrução de barreiras institucionais, através de uma gestão estratégica da modalidade.

Os entrevistados que afirmaram que existem bolsas e programas para a EaD, geralmente relacionam esse feito a uma conquista institucional, a partir de um processo de insistência/esforço por parte dos envolvidos. Em contrapartida, os que negam a existência relacionam o fato a uma negativa/proibição institucional que, algumas vezes, é de origem interna (falta de políticas institucionais que incluam os alunos da EaD) ou externa (interpretação de que os programas estudantis não permitem alunos da EaD).

A partir da análise dos dados, indicam-se alguns aspectos necessários à promoção da indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão na EaD:

- Institucionalização da EaD nas UFs, com equiparação das modalidades no financiamento, estrutura, políticas e programas institucionais.
- Institucionalização da EaD no âmbito das políticas públicas de ensino superior, mediante a revisão de todas as regulamentações e programas, de modo a incluir a modalidade, além da proposição de políticas e ações que induzam a institucionalização da EaD nas UFs.
- Promoção de debates nas UFs em busca de uma definição conceitual e metodológica para o princípio da indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão e sua aplicação na EaD.

Apesar de a educação a distância ter sido impulsionada no contexto de reestruturação produtiva, é possível apropriar-se dessa modalidade como ferramenta para a educação em uma perspectiva emancipadora. Nessa disputa de projetos de sociedade, deve-se buscar a promoção de processos de ensino-aprendizagem que promovam a formação acadêmico-crítica, o que, no âmbito universitário, passa necessariamente pela indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão em todas as disciplinas, atividades e projetos desenvolvidos.

REFERÊNCIAS

ALMEIDA, M. I.; PIMENTA, S. G. Pedagogia universitária: valorizando o ensino e a docência na universidade. **Revista Portuguesa de Educação**, v. 27, n. 2, p. 7-31, 2014.

ALVES, R. R. **A institucionalização dos cursos de administração pública a distância das universidades públicas**: os casos da UFLA e UFU. 194f. Dissertação (Mestrado). Universidade Federal de Lavras. Lavras, 2012.

ALVES-MAZZOTTI, A. J; GEWANDSZNAJDER, F. **O método nas Ciências Naturais e Sociais**: pesquisa quantitativa e qualitativa. 2 ed. São Paulo: Thomson, 2002.

ANDES. **Proposta das associações de docentes e da Andes para a universidade brasileira**. Brasília: Sindicato Nacional dos Docentes das Instituições de Ensino Superior, 1986.

ANDES. **Proposta do ANDES-SN para a universidade brasileira**. 4. ed. Brasília: Sindicato Nacional dos Docentes das Instituições de Ensino Superior, 2013.

ARAUJO, M. A. D.; PINHEIRO, H. D. Reforma gerencial do Estado e rebatimentos no sistema educacional: um exame do REUNI. **Ensaio: avaliação e políticas públicas em educação**, v. 18, n. 69, p. 647-668, 2010.

ARRUDA, E. P. Educação remota emergencial: elementos para políticas públicas na educação brasileira em tempos de Covid-19. **EmRede-Revista de Educação a Distância**, v. 7, n. 1, p. 257-275, 2020.

ARRUDA, E. P. Políticas públicas em EaD no Brasil: marcas da técnica e lacunas educacionais. **Inclusão Social**, v. 10, n. 1, 2016.

ARRUDA, E. P. Reflexões sobre a política nacional de formação de professores a distância e o enfraquecimento da EaD pública pela Universidade Aberta do Brasil (UAB). **Educação (UFSM)**, v. 43, n. 4, p. 823-842, 2018.

ASSIS, A. C. L.; TANURE, S. M; ALVES, M. C; SILVA, M. C. As políticas de assistência estudantil: experiências comparadas em universidades públicas brasileiras. **Revista Gestão Universitária na América Latina-GUAL**, v. 6, n. 4, p. 125-146, 2013.

BABBIE, E. **Métodos de pesquisa de survey**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 1999.

BANCO MUNDIAL. **La enseñanza superior**: las lecciones derivadas de La experiencia. Washington: Banco Mundial, 1995.

BARDIN, L. **Análise de conteúdo**. Lisboa: Edições 70, 1977.

BARROS, A. S. X. Expansão da educação superior no Brasil: limites e possibilidades. **Educação & Sociedade**, v. 36, p. 361-390, 2015.

BEHR, A.; MILL, D. Gestão estratégica da educação a distância. In: MILL, D. (Org.). **Dicionário crítico de educação e tecnologias e de educação a distância**. Campinas: Papirus, 2018. p. 303-309.

BERGER, P. L.; LUCKMANN, T. **The social construction of reality.** New York: Doubleday Anchor, 1967.

BRASIL. **A democratização e expansão da educação superior no país 2003 – 2014**. Brasília: Ministério da Educação, 2015.

BRASIL. Comissão Nacional para Reformulação da Educação Superior. **Uma nova política para a educação superior**. Brasília: Ministério da Educação, 1985.

BRASIL. **Constituição (1988)**. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília: Senado Federal, 1988.

BRASIL. **Decreto nº 1.917, de 27 de maio de 1996.** Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e Funções Gratificadas do Ministério da Educação e do Desporto e dá outras providências. Brasília: Presidência da República, 1996.

BRASIL. **Decreto nº 2.306, de 19 de agosto de 1997**. Regulamenta, para o Sistema Federal de Ensino, as disposições contidas no art. 10 da Medida Provisória nº 1.477-39, de 8 de agosto de 1997, e nos arts. 16, 19, 20, 45, 46 e § 1º, 52, parágrafo único, 54 e 88 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, e dá outras providências. Brasília: Presidência da República, 1997.

BRASIL. **Decreto nº 2.494, de 10 de fevereiro 1998**. Regulamenta o art. 80 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, e dá outras providências. Brasília: Presidência da República, 1998.

BRASIL. **Decreto nº 3.860, de 9 de julho de 2001**. Dispõe sobre a organização do ensino superior, a avaliação de cursos e instituições, e dá outras providências. Brasília: Presidência da República, 2001a.

BRASIL. **Decreto nº 5.622, de 19 de dezembro de 2005.** Regulamenta o art. 80 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Brasília: Presidência da República, 2005b.

BRASIL. **Decreto nº 5.773, de 9 de maio de 2006**. Dispõe sobre o exercício das funções de regulação, supervisão e avaliação de instituições de educação superior e cursos superiores de graduação e sequenciais no sistema federal de ensino. Brasília: Presidência da República, 2006b.

BRASIL. **Decreto nº 5.800, de 8 de junho de 2006**. Dispõe sobre o sistema Universidade Aberta do Brasil - UAB. Brasília: Presidência da República, 2006a.

BRASIL. **Decreto nº 6.096, de 24 de abril de 2007**. Institui o Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais - REUNI. Brasília: Presidência da República, 2007.

BRASIL. **Decreto nº 6.495, de 30 de junho de 2008**. Institui o Programa de Extensão Universitária - PROEXT. Brasília: Presidência da República, 2008.

BRASIL. **Decreto nº 7.233, de 19 de julho de 2010**. Dispõe sobre procedimentos orçamentários e financeiros relacionados à autonomia universitária, e dá outras providências. Brasília: Presidência da República, 2010a.

BRASIL. **Decreto nº 7.234, de 19 de julho de 2010**. Dispõe sobre o Programa Nacional de Assistência Estudantil - PNAES. Brasília: Presidência da República, 2010c.

BRASIL. **Decreto nº 7.416, de 30 de dezembro de 2010**. Regulamenta os arts. 10 e 12 da Lei nº 12.155, de 23 de dezembro de 2009, que tratam da concessão de bolsas para desenvolvimento de atividades de ensino e extensão universitária. Brasília: Presidência da República, 2010b.

BRASIL. **Decreto nº 9.057, de 25 de maio de 2017.** Regulamenta o art. 80 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Brasília: Presidência da República, 2017.

BRASIL. **Lei nº 11.096, de 13 de janeiro de 2005**. Institui o Programa Universidade para Todos - PROUNI, regula a atuação de entidades beneficentes de assistência social no ensino superior; altera a Lei nº 10.891, de 9 de julho de 2004, e dá outras providências. Brasília: Presidência da República, 2005a.

BRASIL. **Lei nº 11.892, de 29 de dezembro de 2008**. Institui a Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica, cria os Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia, e dá outras providências. Brasília: Presidência da República, 2008.

BRASIL. **Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014**. Aprova o Plano Nacional de Educação - PNE e dá outras providências. Brasília: Presidência da República, 2014.

BRASIL. **Lei nº 14.040, de 18 de agosto de 2020**. Estabelece normas educacionais excepcionais a serem adotadas durante o estado de calamidade pública reconhecido pelo Decreto Legislativo nº 6, de 20 de março de 2020; e altera a Lei nº 11.947, de 16 de junho de 2009. Brasília: Presidência da República, 2020d.

BRASIL. **Lei nº 5.540, de 28 de novembro de 1968**. Fixa normas de organização e funcionamento do ensino superior e sua articulação com a escola média, e dá outras providências. Brasília: Presidência da República, 1968.

BRASIL. **Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996**. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Brasília: Presidência da República, 1996.

BRASIL. **Lei nº 10.172, de 9 de janeiro de 2001.** Aprova o Plano Nacional de Educação e dá outras providências. Brasília: Presidência da República, 2001c.

BRASIL. **Medida Provisória nº 934, de 01 de abril de 2020.** Estabelece normas excepcionais sobre o ano letivo da educação básica e do ensino superior decorrentes das medidas para enfrentamento da situação de emergência de saúde pública de que trata a Lei nº 13.979, de 6 de fevereiro de 2020. Brasília: Presidência da República, 2020c.

BRASIL. **Nota Técnica nº 19/2021**. Ministério da Educação: despesas Primárias Pagas 2015-2020 e Impacto da EC nº 95/2016 (Teto de Gastos). Brasília: Câmara dos Deputados, 2021.

BRASIL. **O plano de desenvolvimento da Educação**: razões, princípios e programas. Brasília: Ministério da Educação, 2008.

BRASIL. **Parecer CNE/CES nº 564/2016**. Diretrizes e Normas Nacionais para a oferta de Programas e Cursos de Educação Superior na Modalidade a Distância. Brasília: Ministério da Educação, 2016.

BRASIL. **Portaria n. 2.253, de 18 de outubro de 2001**. Brasília: Ministério da Educação, 2001b.

BRASIL. **Portaria n. 2.117, de 06 de dezembro de 2019**. Dispõe sobre a oferta de carga horária na modalidade de Ensino a Distância - EaD em cursos de graduação presenciais ofertados por Instituições de Educação Superior - IES pertencentes ao Sistema Federal de Ensino. Brasília: Ministério da Educação, 2019.

BRASIL. **Portaria n. 4.059, de 10 de dezembro de 2004**. Brasília: Ministério da Educação, 2004.

BRASIL. **Portaria nº 343, de 17 de março de 2020.** Dispõe sobre a substituição das aulas presenciais por aulas em meios digitais enquanto durar a situação de pandemia do Novo Coronavírus - COVID-19. Brasília: Ministério da Educação, 2020b.

BRASIL. **Projeto de Lei**. Institui o Programa Universidades e Institutos Empreendedores e Inovadores - Future-se. Brasília: Presidência da República, 2020. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/consulta_publica/consulta_future-se.htm>. Acesso em: 20 jan. 2020a.

BRASIL. **Referenciais de qualidade para educação superior a distância.** Brasília: Ministério da Educação, 2007.

BRASIL. **Relatório de atividades 1996/2002**. Brasília: Ministério da Educação, 2002.

BRASIL. **Resolução CNE/CES nº 1/2016**. Estabelece Diretrizes e Normas Nacionais para a Oferta de Programas e Cursos de Educação Superior na Modalidade a Distância. Brasília: Ministério da Educação, 2016.

BRASIL. **Resolução CNE/CES nº 7/2018**. Estabelece as Diretrizes para a Extensão na Educação Superior Brasileira e regimenta o disposto na Meta 12.7 da Lei nº 13.005/2014, que aprova o Plano Nacional da Educação - PNE 2014-2024 e dá outras providências. Brasília: Ministério da Educação, 2018.

BRASIL**. Resolução CNE/CP nº 1, de 18 de fevereiro de 2002**. Institui Diretrizes Curriculares Nacionais para a Formação de Professores da Educação Básica, em nível superior, curso de licenciatura, de graduação plena. Brasília: Ministério da Educação, 2002.

BRASIL. **Resolução/CD/FNDE nº 49, de 10 de setembro de 2009.** Brasília: Ministério da Educação, 2009.

BRASIL. **Resolução/CD/FNDE nº 6, de 10 de abril de 2012.** Brasília: Ministério da Educação, 2012.

BRASIL. Secretaria de Educação a Distância. **Relatório de gestão 2008**. Brasília: Ministério da Educação, 2008.

CAED. Centro de Apoio à Educação a Distância da UFMG. **Aproxime-se**. Disponível em: <https://www.ufmg.br/ead/aproximese/index.html>. Acesso em: 02 dez. 2020.

CARDOSO, E. M. Função social da universidade. **Educar**, Curitiba, n. 1, v, 1, p.109-130, set./dez. 1981.

CARVALHO, L. S. *et al*. Práticas extensionistas e pesquisa do ensino superior à distância: uma análise acerca dos Cursos de Administração de Vitória da Conquista-BA. **Revista Brasileira de Ensino Superior**, v. 2, n. 3, p. 45-57, 2016.

CASTANHO, S. Da universidade modelo aos modelos de universidade. **Quaestio-Revista de Estudos em Educação**, v. 4, n. 1, 2002.

CASTELLS, M. **A Sociedade em rede.** 6. ed. São Paulo: Paz e Terra, 2005.

CASTRO, F. C.; MATTAR, J.; OLIVEIRA, E. Análise da nova legislação em relação a polos de educação a distância. **Educação & Linguagem**, v. 20, n. 2, p. 157-168, 2017.

CATANI, A. M.; GILIOLI, R. S. P. O PROUNI na encruzilhada: entre a cidadania e a privatização. **Linhas críticas**, v. 11, n. 20, p. 55-68, 2005.

CATANI, A. M.; OLIVEIRA, J. F. **Educação superior no Brasil**: reestruturação e metamorfose das universidades públicas. Petrópolis: Vozes, 2002.

CATROGA, F. Os modelos de universidade na Europa do século XIX. **Trajetos Revista de História**, Fortaleza, v. 5, n. 9/10, p. 9-41, 2007.

CHAERKI, K. F.; RIBEIRO, G.; FERREIRA, J. M. Uma introdução à teoria institucional do ponto de vista sociológico. **Caderno de Administração**, v. 27, n. 1, p. 62-91, 2019.

CHAQUIME, L. P. **O processo de institucionalização da Educação a Distância na Universidade Federal de São Carlos (UFScar) no período de 2004 a 2018**. Tese (Doutorado em Educação). Universidade Federal de São Carlos, São Carlos, 2019.

CHARLE, C.; VERGER, J. **História das universidades**. São Paulo: Unesp, 1996.

CHAUÍ, M. A universidade operacional. **Avaliação: Revista da Avaliação da Educação Superior**, Sorocaba, v. 4, n. 3, 1999.

CHAUÍ, M. A universidade pública sob nova perspectiva. **Revista brasileira de educação**, p. 5-15, 2003.

CHAUÍ, M. **Escritos sobre a universidade**. São Paulo: Unesp, 2001.

CHIZZOTTI, A. **Pesquisa em ciências humanas e sociais**. 8. ed. São Paulo: Cortez, 2006.

CITOLIN, C. B. *et al*. A relação entre ensinar; aprender/pesquisar: os professores pesquisadores qualificam o ensino de graduação. In: CUNHA, M. I. (Org.). **Qualidade da graduação**: a relação entre ensino, pesquisa e extensão e o desenvolvimento profissional docente. Araraquara: Junqueira&Marin, 2012.

CLEGG, S. R.; HARDY, C. Introdução: organização e estudos organizacionais. In: CLEGG, S.; HARDY, C.; NORD, W. (Org.). **Handbook de estudos organizacionais**: modelos de análise e novas questões em estudos organizacionais. São Paulo: Atlas, 1999.

COSTA, J. M. **O processo de institucionalização da educação a distância no Brasil.** Tese (Doutorado em Educação). 169p. Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2012.

CUNHA, L. A. A universidade temporã: o ensino superior, da colônia à Era Vargas. São Paulo: UNESP, 2007.

CUNHA, L. A. Ensino superior e universidade no Brasil. In: LOPES, E. M. T.; FARIA FILHO, L. M. F.; VEIGA, C. G. (Orgs). **500 anos de educação no Brasil**. Belo Horizonte: Autêntica, 2000.

CUNHA, L. A. O ensino superior no octênio FHC. **Educação & Sociedade**, v. 24, n. 82, p. 37-61, 2003.

CUNHA, M. I. A indissociabilidade do ensino com a pesquisa e a extensão como referente da qualidade na universidade brasileira: um discurso em tensão. In: CUNHA, M.I. (Org.). **Qualidade da graduação**: a relação entre ensino, pesquisa e extensão e o desenvolvimento profissional docente. Araraquara: Junqueira&Marin, 2012.

CUNHA, M. I. Indissociabilidade entre ensino e pesquisa: a qualidade da graduação em tempos de democratização. **Revista Perspectiva**, Florianópolis, v. 29, n. 2, p. 443-462, jul./dez. 2011.

CUNHA, M. I. Os desafios da qualidade acadêmica e a indissociabilidade do ensino, pesquisa e extensão num contexto de democratização da educação superior. **InterCambios,** n. 2, dez. 2013. Disponível em: <http://intercambios.cse.edu.uy/wp-content/uploads/2014/05/Intercambios_1_Vol_2_articulo_1_.pdf>. Acesso em: 30 jul. 2020.

CUNHA, M. I.; PINTO, M. Qualidade e educação superior no Brasil e o desafio da inclusão social na perspectiva epistemológica e ética. **Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos**, v. 90, n. 226, 2009.

DIAS SOBRINHO, J. Democratização, qualidade e crise da educação superior: faces da exclusão e limites da inclusão. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 31, n. 113, p. 1223-1245, dez. 2010.

DIMAGGIO, P. J. Interest and agency in institucional theory. In: ZUCKER, L. (Org). **Institutional patterns and culture**. Cambridge: Ballinger Publishing Company, 1988. p. 3-22.

DIMAGGIO, P. J.; POWELL, W. W. The iron cage revisited: institutional isomorphism and collective rationality in organizational fields. **American Sociological Review**, v. 48, n. 2, p. 147-160, 1983.

FAVACHO, A.; FIDALGO, F.; PASCHOALINO, J.; MACHADO, M.; BOAVENTURA J. R. M.; CORRADI, W. (Orgs). **Aproxime-se/UFMG**: a interface da extensão na EaD. Belo Horizonte: CAED-UFMG, 2014.

FÁVERO, A. A.; BECHI, D. O financiamento da educação superior no limiar do século XXI: o caminho da mercantilização da educação. **Revista Internacional de Educação Superior**, v. 3, n. 1, p. 90-113, 2017.

FÁVERO, M. L. A. A Universidade no Brasil: das origens à Reforma Universitária de 1968. **Educar em Revista**, n. 28, p. 17-36, dez. 2006.

FERREIRA, M. **Currículos em licenciatura em Física a distância**: análise de ementas de Mecânica Geral. 2011. 84 f. Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade de Brasília, Brasília, 2011.

FERREIRA, M. **Na tessitura de conteúdos e discursos**: o que e como significam projetos pedagógicos de Física à distância. 2015. 145 f. Tese (Doutorado em Educação) – Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2015.

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**, v. 19, n. 2, p. 228-242, 2015.

FERREIRA, M.; CLIMACO, J. C. T. S. Políticas públicas em educação a distância: o sistema da Universidade Aberta do Brasil. In: FREITAS, M. T. M; ARRUDA, E. P.; ARAÚJO, S. M. (Org.). **Na tessitura da distância**: entre políticas, docência e tecnologia na EaD. Uberlândia: EDUFU, 2015. p. 13-23.

FERREIRA, M.; LOGUERCIO, R. Q. Enunciados em propostas de ensino-pesquisa-extensão em cursos de Física a distância: para além dos conteúdos, os discursos. **Ensaio Pesquisa em Educação em Ciências**, v. 19, 2017. Disponível em: <https://www.redalyc.org/html/1295/129550846001/>. Acesso em: 06 nov. 2020.

FERREIRA, M.; MILL, D. Institucionalização da educação a distância no ensino superior público brasileiro: desafios e estratégias. In: REALI, A. M. M. E.; MILL, D. (Orgs.). **Educação a distância e tecnologias digitais**: reflexões sobre sujeitos, saberes, contextos e processos. São Carlos: EdUFSCar, 2014. p. 81-102.

FERREIRA, M.; MILL, D. Institucionalização da educação a distância no ensino superior público brasileiro: desafios e estratégias. In: **Educação a distância**: meios, atores e processos. Belo Horizonte: CAED-UFMG, 2013. p. 143-161.

FERREIRA, M.; NASCIMENTO, J. P. R.; MILL, D. Institucionalização da educação a distância. In: MILL, D. (Org). **Dicionário crítico de educação e tecnologias de educação a distância**. Campinas: Papirus, 2018.

FERREIRA, S. As políticas de expansão da educação superior do governo Lula da Silva (2003-2010). **Revista de Educação PUC-Campinas**, v. 24, n. 2, p. 225-239, 2019.

FONSECA, L. S. Reestruturação produtiva, reforma do estado e formação profissional no início dos anos 1990. In: FRIGOTTO, G.; CIAVATTA, M (Orgs). **A formação do cidadão produtivo**: a cultura de mercado no ensino médio técnico. Brasília: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, 2006. p. 201-220.

FONSECA, V. S. A abordagem institucional nos estudos organizacionais: bases conceituais e desenvolvimentos contemporâneos. In: VIEIRA, M. M. F; CARVALHO, C. A. (Orgs.). **Organizações, instituições e poder no Brasil**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2003. p. 47-66.

FORPROEX. **Política nacional de extensão universitária**. Manaus: FORPROEX, 2012. Disponível em: <https://proex.ufsc.br/files/2016/04/Política-Nacional-de-Extensão-Universitária-e-book.pdf>. Acesso em: 30 mar. 2021.

FRAGALE FILHO, R.; ROVER, A. J.; BACHA FILHO, T. **Educação a distância:** análise dos parâmetros legais e normativos. Rio de Janeiro: DP&A, 2003.

FREIRE, P. **Extensão ou comunicação**? 18. ed. São Paulo: Paz & Terra, 2013.

FREITAS, M. T. M.; ARRUDA, E. P. Processos de institucionalização da educação a distância: gestão e políticas públicas no contexto da UAB. In: FREITAS, M. T. M.; ARRUDA, E. P.; ARAÚJO, S. M. (Org.). **Na tessitura da distância**: entre políticas, docência e tecnologia na EaD. Uberlândia: EDUFU, 2015, v. 1, p. 51-69.

FRIGOTTO, G. **A produtividade da escola improdutiva**: um (re) exame das relações entre educação e estrutura econômico-social e capitalista. 8. ed. São Paulo: Cortez, 2006.

GIL, A. C. **Como elaborar projetos de pesquisa.** 5. ed. São Paulo: Atlas, 2002.

GOULART, D. M.; SILVA, S. M. G.; FERREIRA, M. Sistema universidade aberta do Brasil nas instituições federais de ensino superior: organizações sociais endógenas? **Revista Pesquisa e Debate em Educação**, v. 6, n. 2, p. 11-30, 2016.

GUARIDO FILHO, E. R. **A Construção da teoria institucional nos estudos organizacionais no Brasil**: o período 1993-2007. Curitiba, 2008. Tese (Doutorado em Administração) – Setor de Ciências Sociais Aplicadas, Universidade Federal do Paraná, 2008.

IANNI, O. **Enigmas da modernidade-mundo.** Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2000.

INSTITUCIONALIZAÇÃO. In: **Michaelis Dicionário Brasileiro da Língua Portuguesa**. São Paulo: Editora Melhoramentos, 2015.

JESUS, D. O. *et al*. Extensão e pesquisa na modalidade EaD: qual a realidade dos cursos de Administração de Vitória da Conquista – BA? In: SEMANA DO ADMINISTRADOR DO SUDOESTE DA BAHIA, 2016, Vitória da Conquista. **Anais**... Vitória da Conquista: UESB, 2016.

LEHER, R. Esboço de análise sobre o Projeto de Lei do Future-se. Sergipe: ADUFS, 2020. Disponível em: <https://adufs.org.br/conteudo/1915/esboco-de-analise-sobre-o-projeto-de-lei-do-future-se>. Acesso em: jan. 2022.

LIMA, K. R. S. A educação superior no plano nacional de educação 2011- 2020. **Perspectiva,** v. 30, n. 2, p. 625-256, 2012.

LUNA, S. B.; ANDRADE, D. S. O papel da extensão universitária na educação semipresencial através do projeto "visite seu bairro". **Itinerarium**, v. 1, n. 1, p. 25-39, 2013.

MACHADO, M. R. L. **O papel da educação a distância na expansão da educação profissional no Brasil:** diretrizes e práticas de formação dos trabalhadores através da Rede e-Tec. 195 f. Dissertação (Mestrado em Educação) – Faculdade de Educação, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2015.

MACIEL, A. S. **A universidade e o princípio da indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão**: utopia ou realidade. Rio Branco: Edufac, 2018.

MAIA, C.; MATTAR, J. **ABC da EaD**: a educação a distância hoje. São Paulo: Pearson Prentice Hall, 2007.

MALLMANN, E. M. Desafios e aprendizagens na "Gestão, Ensino, Pesquisa e Extensão da EaD". **RELACult-Revista Latino-Americana de Estudos em Cultura e Sociedade**, v. 6, 2020.

MANCEBO, D. Crise político-econômica no Brasil: breve análise da educação superior. **Educação & Sociedade**, v. 38, p. 875-892, 2017.

MANCEBO, D. Diversificação do ensino superior no Brasil e qualidade acadêmico-crítica. In: OLIVEIRA, J. F; CATANI, A. M.; SILVA JUNIOR, J. R (Orgs**). Educação superior no Brasil**: tempos de internacionalização**.** São Paulo: Xamã, 2010. p. 37-53.

MANCEBO, D. Pandemia e educação superior no Brasil. **Revista Eletrônica de Educação**, v. 14, 2020.

MANCEBO, D.; SILVA JÚNIOR, J. R.; OLIVEIRA, J. F. Políticas, gestão e direito a educação superior: Novos modos de regulação e tendências em construção. **Acta Scientiarum Education**, v. 40, n. 1, 2018.

MANCEBO, D.; SILVA JÚNIOR, J. R.; SCHUGURENSKY, D. A educação superior no Brasil diante da mundialização do capital. **Educação em Revista**, v. 32, p. 205-225, 2016.

MANCEBO, D.; VALE, A. A.; MARTINS, T. B. Políticas de expansão da educação superior no Brasil 1995-2010. **Revista brasileira de educação**, v. 20, n. 60, p. 31-50, 2015.

MARIÁTEGUI, J. C. **Sete ensaios de interpretação da realidade peruana**. São Paulo: CLACSO, 2008.

MARTINS, A. S. A relação Estado e sociedade civil no governo Lula. **Universidade e Sociedade**, Brasília, v. 13, n. 32, 2004.

MATTAR, J. **Carta aberta ao MEC sobre a extinção da SEED**. São Paulo, 2011. Disponível em: <http://joaomattar.com/blog/2011/02/22/carta-aberta-ao-mec-sobre-a-extincao-da-seed/>Acesso em: 3 fev. 2021.

MAZZILLI, S. Docência no ensino superior: a formação do professor universitário para o ensino, a pesquisa e a extensão. **Cadernos de Direito**, v. 4, n. 6, p. 232-237, 2004.

MAZZILLI, S. Ensino, pesquisa e extensão: reconfiguração da universidade brasileira em tempos de redemocratização do Estado. **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação**, v. 27, n. 2, 2011.

MELO, A. P. C. **Institucionalização da educação a distância na Universidade de Brasília (2005-2015)**. 237f. Tese (Doutorado em Educação). Universidade de Brasília, Brasília, 2016.

MILL, D. A universidade aberta do brasil. In: LITTO, F. M.; FORMIGA, M. M. (Orgs.) **Educação a Distância**: o estado da arte. 2. ed. São Paulo: Pearson, 2012.

MILL, D. Educação a distância: cenários, dilemas e perspectivas. **Revista de Educação Pública**, v. 25, n. 59/2, p. 432-454, 2016.

MILL, D. *et al*. Gestão da educação a distância: noções sobre planejamento, organização, direção e controle de educação a distância. **Revista Vertentes**, v. 35, 2010.

MILL, D.; FERREIRA, M.; FERREIRA, D. M. G. Gestão da educação a distância na universidade pública como campo de disputa: da instituição social à academia líquida. **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação**, v. 34, n. 1, p. 143-166, 2018.

MILL, D.; VELOSO, B. Polidocência na educação a distância. In: MILL, D. (Org.). **Dicionário crítico de educação e tecnologias e de educação a distância**. Campinas: Papirus, 2018. p. 506-510.

MOITA, F. M. G. S. C.; ANDRADE, F. C. B. Ensino-pesquisa-extensão: um exercício de indissociabilidade na pós-graduação. **Revista brasileira de educação**, v. 14, p. 269-280, 2009.

MORAES, C. M. S.; OLIVEIRA, M. A. S. A. Pesquisa e extensão na modalidade de ensino a distância: a experiência da licenciatura em turismo. **Alcancead**, v. 2, n. 2, p. 42-50, 2014.

MORAN, J. A educação a distância, mais focada em pesquisa e colaboração. In: FIDALGO, F. S. R. *et al*. (Org). **Educação a distância**: meios, atores e processos, v. 24, p. 39-51, 2013.

NASCIMENTO, J. P. R. **Os desafios da institucionalização do ensino superior na modalidade a distância**: a visão dos gestores de uma universidade federal. 128 f. Universidade Federal da Paraíba, João Pessoa, 2014.

NEVES, I. S. V.; MILL, D. Gestão Pedagógica da educação a distância. In: MILL, D. (Org.). **Dicionário crítico de educação e tecnologias e de educação a distância**. Campinas: Papirus, 2018. p. 314-318.

NICOLODINI, S. C. F. *et al*. O ensino e a pesquisa e sua relação no contexto da EaD. In: COLOQUIO INTERNACIONAL SOBRE GESTIÓN UNIVERSITARIA EN AMERICA DEL SUR, 10, 2010, Mar del Plata. **Anais**... Disponível em: <https://repositorio.ufsc.br/bitstream/handle/123456789/96915/ 1>. Acesso em: 30 jul. 2018.

NOGUEIRA, D. X. P. A Educação a distância no Brasil: da LDB ao novo PNE. In: SIMPÓSIO BRASILEIRO E CONGRESSO IBERO-AMERICANO DE POLÍTICA E ADMINISTRAÇÃO DA EDUCAÇÃO, 2011, São Paulo. **Anais**... São Paulo, Anpae, 2011.

NUNES, I. C.; BRAGA, L. S. A reforma da educação superior no Brasil: da herança neoliberal de FHC ao legado de Lula. **Revista Desafios**, v. 3, n. 1, p. 68-79, 2016.

OLIVEIRA, J. F.; DOURADO, L. F. A reforma da educação superior e os seus desdobramentos nas universidades federais: tópicos para um debate. **Série-Estudos,** n.16, jul./dez. 2003.

PASCHOALINO, J. B.; MACHADO, M. R. L; BOAVENTURA J. R. M.; FIDALGO, F. S. R. Extensão Universitária na EaD: equidade na construção de saberes transdisciplinares. **Debates em Educação**, v. 11, n. 24, p. 259-272, 2019.

PAULA, H. C.; MILL, D. Gestão Financeira na educação a distância. In: MILL, D. (Org.). **Dicionário crítico de educação e tecnologias e de educação a distância**. Campinas: Papirus, 2018. p. 310-314.

PAULA, M. F. A formação universitária no Brasil: concepções e influências. **Avaliação: Revista da Avaliação da Educação Superior**, Campinas, v. 14, n. 1, p. 71-84, 2009.

PESCE, L. As contradições da institucionalização da educação a distância, pelo Estado, nas políticas de formação de educadores: resistência e superação. **Revista HISTEDBR**, Campinas, n. 26, p. 183-208, 2007.

PRETI, D. **Oralidade em textos escritos**. São Paulo: Editora Humanitas, 2009.

PRETI, O. **Educação a distância**: fundamentos e políticas. Cuiabá: EdUFMT, 2011.

PUCCI, B. A indissociabilidade entre ensino pesquisa e extensão. **Impulso**, Piracicaba, p. 33-42, 1991.

QUIRINO, R; CORRADI, W. J.; MACHADO, M. R. L. Resultados, desafios e perspectivas do Sistema UAB no âmbito da UFMG. In: FIDALGO, F. S. R. *et al*. (Org). **Educação a distância**: meios, atores e processos, v. 24, p. 39-51, 2013.

RAIC, D. F. F.; CARDOSO, M. C.; PEREIRA, S. A. C. A universidade pública em cenários neoliberais e fascistas: balbúrdias de resistência em tempos de Covid-19. **Revista Eletrônica de Educação**, v. 14, p. 1-19, 2020.

REICHEN, M. M. **Institucionalização dos cursos de graduação na modalidade a distância**: políticas públicas federais e suas aplicações em uma universidade pública no estado do Paraná. 102F. Dissertação (Mestrado em Educação). Universidade Federal do Paraná, Paraná, 2014.

RIBEIRO, D. A universidade necessária. **Em Aberto**, v. 1, n. 10, 1982.

RINALDI, C. Universidade Aberta do Brasil (UAB) na UFMT e a democratização do ensino superior em Mato Grosso. **Revista de Educação Pública**, v. 25, n. 59/2, p. 456-473, 2016.

RODRIGUEZ, L. L. *et al*. Educação a distância centrada na aprendizagem: reflexões sobre ensino, pesquisa e extensão. **Expressa Extensão**, v. 22, n. 2, p. 226-232, 2017.

SAMPAIO, J. H.; FREITAS, M. H. A Indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão. In: GONÇALVES, L. F. *et al*. (Org). **Educação superior**: princípios, finalidades e formação continuada de professores. Brasília: Universa: Líber livro, 2010.

SANTOS, A. I. A Universidade aberta britânica: aberta às pessoas, lugares, métodos e ideias. In: BRASIL. **Desafios da educação a distância na formação de professores**. Brasília: Secretaria de Educação a Distância, 2006.

SANTOS, B. S. **A universidade no século XXI**: para uma reforma democrática e emancipatória da universidade. São Paulo: Cortez Editora, 2004.

SANTOS, B. S. **Pela mão de Alice:** o social e o político na pós-modernidade. 6. ed. Porto: Edições Afrontamento, 1997.

SANTOS, M. R. S.; MUSSE, R.; CATANI, A. M. Desconstruindo a educação superior, os direitos humanos e a produção científica: o bolsonarismo em ação. **Revista Eletrônica de Educação**, v. 14, p. 1-19, 2020.

SAVIANI, D. A expansão do ensino superior no Brasil: mudanças e continuidades. **Poíesis Pedagógica**, v. 8, n. 2, p. 4-17, 2010.

SAVIANI, D. A pedagogia histórico-crítica, as lutas de classe e a educação escolar. **Germinal: Marxismo e Educação em Debate**, v. 5, n. 2, p. 25-46, 2013.

SAVIANI, D. **O futuro da universidade entre o possível e o desejável**. Campinas: Unicamp, 2009.

SCOTT, W. R. **Institutions and organizations: Ideas, interests, and identities**. 4th ed. Sage publications, 2014.

SCOTT, W. R., MENDEL, P.; POLLACK, S. Environments and fields: studying the evolution of a field of medical care organizations. In: KNEXUS RESEARCH SYMPOSIUM ON INSTITUTIONALIZATION OF KNOWLEDGE, 2, 2000, Stanford. **Anais**... Stanford: Stanford University, 2000.

SEGENREICH, S. C. D.; CASTRO, A. M. D. A. A inserção da educação a distância no ensino superior do Brasil: diretrizes e marcos regulatórios. **Revista Educação em Questão**, v. 42, n. 28, p. 89-118, 2012.

SELZNICK, P. **Leadership in administration**: a sociological interpretation. New York: Harper and Row, 1957.

SEVERINO, A. J. Expansão do ensino superior: contextos, desafios, possibilidades. **Avaliação**, Campinas**,** v. 14, n. 2, p. 253-266, 2009. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/aval/v14n2/a02v14n2>. Acesso em: 15 ago. 2021.

SEVERINO, A. J. O ensino superior brasileiro: novas configurações e velhos desafios. **Educar em Revista**, Curitiba, n. 31, p.73-89, 2008. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/er/n31/n31a06>. Acesso em: 15 ago. 2020.

SGUISSARDI, V. A universidade neoprofissional, heterônoma e competitiva. In: MANCEBO, D.; FÁVERO, M. L. A. **Universidade**: políticas, avaliação e trabalho docente. São Paulo: Cortez, 2004.

SGUISSARDI, V. Educação superior no Brasil: democratização ou massificação mercantil? **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 36, n. 133, p. 867-889, 2015.

SGUISSARDI, V. Modelo de expansão da educação superior no Brasil: predomínio privado/mercantil e desafios para a regulação e a formação universitária. **Educação & Sociedade**, v. 29, n. 105, p. 991-1022, 2008.

SGUISSARDI, V. Reforma universitária no Brasil-1995-2006: precária trajetória e incerto futuro. **Educação & Sociedade**, v. 27, p. 1021-1056, 2006.

SGUISSARDI, V. Universidade no Brasil: dos modelos clássicos aos modelos de ocasião? In: MOROSINI, M. C. (Org.) **A universidade no Brasil**: concepções e modelos. Brasília: INEP, 2011. p. 275-289.

SILVA JUNIOR, J. R. Reformas do Estado e da educação e as políticas públicas para a formação de professores a distância: implicações políticas e teóricas. **Revista Brasileira de Educação**, 2000.

SILVA JÚNIOR; J. R. Reformas do Estado e da educação e as políticas públicas para a formação de professores a distância: implicações políticas e teóricas. **Revista Brasileira de Educação**, p. 78-94, 2003.

SIMONSON, M. **Institutional policy issues for distance education**. Davie, Florida: Nova Southeastern University, 2009.

SOUZA JUNIOR, H. P. A centralidade ontológica do trabalho como essência da educação e dos conhecimentos. In: MENEZES NETO, A. J.; ARANHA, A.V. S. (Orgs). **Trabalho, política e formação humana**: interlocuções com Marx e Gramsci. São Paulo: Xamã, 2009.

TAVARES, M. G. M. **Reformas da educação superior no Brasil pós-85**: desafios à extensão e à autonomia universitárias. 11ª Reunião Anual da ANPED, 1997. Disponível em: <http://www.anped11.uerj.br/20/TAVARES.htm>. Acesso em: jan. 2022.

TOLBERT, P. S.; ZUCKER, L. G. A institucionalização da teoria institucional. In: CLEGG, S.; HARDY, C.; NORD, W. (Org.). **Handbook de estudos organizacionais**: modelos de análise e novas questões em estudos organizacionais. São Paulo: Atlas, 1999. p.196-219.

TRINDADE, H. O ensino superior na América Latina: um olhar longitudinal e comparativo. In: TRINDADE, H; BLANQUER, J. M. (Orgs.). **Os desafios da Educação na América Latina.** Petrópolis: Vozes, 2002.

BERNHEIM, C.T. **Noventa años de la reforma universitaria de Córdoba**: 1918-2008. Buenos Aires: CLACSO, 2008.

UNESCO. **Política de mudança e desenvolvimento no ensino superior** (Tradução e revisão Laura A. Fusaro). Rio de Janeiro: Garamond, 1999.

VAZ, N. A. P.; OLIVEIRA, G. L.; FANSTONE, P. R. P. Formação docente em EAD: a experiência de ensino, pesquisa e extensão no curso de licenciatura em Computação. **Revista on line de Política e Gestão Educacional**, p. 1611-1625, 2017.

VIEIRA, E. M. F. *et al*. Institucionalização da EaD nas universidades públicas: unicidade e gestão. **Revista Brasileira de Aprendizagem Aberta e a Distância**, v. 11, 2012.

VILELA, T. J. V. **Institucionalização da educação a distância na Universidade Federal da Grande Dourados (UFGD)**: histórico, processos e fases.160 f. Dissertação (Mestrado em Educação). Universidade Federal da Grande Dourados, 2019.

WUNSCH, L. **O Sistema Universidade Aberta do Brasil como Política de Expansão do Ensino Superior**. 2014. 99 f. Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade Federal de Santa Maria, Santa Maria, 2014.

ZAMLUTTI, M. E. M. **Uma análise do surgimento da educação a distância no contexto sócio-político brasileiro do final da década de 30 e início da década de 40**. 2006. 256 f. Tese (Doutorado) – Faculdade de Educação da Universidade Estadual de Campinas. Campinas, 2006.

APÊNDICE A - TCLE e questionário aplicado a coordenadores e gestores UAB de universidades federais

TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO (TCLE)
(Conforme Resolução n. 466/2012 do CNS | Resolução n. 510/2016)

1. APRESENTAÇÃO E OBJETIVO

Você está sendo convidado (a) a participar, como voluntário (a), de uma pesquisa acadêmica que tem como objetivo analisar o princípio da indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão na Educação a Distância (EaD), a partir da perspectiva de institucionalização dessa modalidade nas universidades públicas brasileiras.

A sua participação consistirá em responder a um questionário com questões relativas ao processo de institucionalização da educação a distância na Universidade em que você atua, e também sobre as ações de ensino, pesquisa e extensão desenvolvidas no âmbito institucional, nesta modalidade. O tempo médio de resposta é de 15 a 20 minutos.

3. RISCOS

Os riscos decorrentes da participação na pesquisa são mínimos, restringindo-se ao possível cansaço durante o processo de resposta ao questionário. Nesse caso o preenchimento poderá ser interrompido e continuado posteriormente.

4. BENEFÍCIOS

O benefício em participar de uma pesquisa é muito abrangente, visto que os resultados dessa pesquisa poderão contribuir para a análise/avaliação de políticas públicas de ensino superior através da Educação a Distância. Os resultados da supracitada pesquisa poderão ser consultados na respectiva tese que estará disponível a partir do primeiro semestre de 2022.

5. USO DOS DADOS

Gostaríamos de esclarecer que o uso do material coletado será destinado exclusivamente para a realização desta pesquisa e futuras publicações, e que sua identidade ficará assegurada por meio do uso de um nome fictício. Você poderá se recusar, a qualquer momento, não havendo nenhum prejuízo pessoal, caso sua decisão seja não participar.

6. PARA PARTICIPAR AGORA *Obrigatório

Para participar desta pesquisa você precisa manifestar a sua concordância com os termos apresentados, respondendo "Concordo em participar" na próxima questão. Caso contrário, se não quiser participar, você pode apenas fechar esta aba do seu navegador ou selecionar a opção "Discordo em participar".

1. E-mail: _____
2. Você concorda em participar dessa pesquisa? *
- o Concordo em participar
- o Discordo em participar

2. Nome da Universidade em que você atua *: _____

3.Qual é o seu vínculo com a EaD na Universidade? *

- o Coordenador(a) Geral da UAB
- o Coordenador(a) Adjunto(a) da UAB
- o Gestor(a) de Educação a Distância
- o Vice - Gestor(a) de Educação a Distância
- o Outro:

4.Tempo de atuação na EaD, em sua Universidade:

- de 1 a 6 meses
- de 7 meses a 1 ano
- de 2 a 5 anos
- mais de 5 anos

5. Ano de início da EaD na universidade *

- Antes de 1990
- Entre 1990 - 2005
- Entre 2006 - 2012
- Após 2013

6.Ano de credenciamento da sua Universidade na UAB *

- Antes de 1996
- 1996-2006
- 2007-2015
- 2016-2019
- 2020-2021

7.Quantos cursos da UAB (graduação, especialização, etc) estão ativos na sua Universidade?*

- 1 a 5
- 6 a 10
- 11ou mais
- Não há cursos UAB ativos no momento

8.Desses cursos da UAB ativos, quantos são de graduação?

- 1 a 5
- 6 a 10
- 11 ou mais
- Não há cursos de graduação ativos

9.Caso tenha marcado que não há cursos ativos, justifique:

_____
_____
_____

10. Quais são os cursos de graduação da UAB em sua universidade?

_____
_____
_____

11. Qual é o número de alunos matriculados na UAB em sua universidade, atualmente? *

- até 100
- 100 a 300
- 301 a 500
- mais de 500
- Não há alunos matriculados atualmente

12. Qual é o número de alunos de graduação matriculados na UAB em sua universidade?*

- o até 100
- o 101 a 300
- o 301 a 500
- o mais de 500
- o Não há alunos matriculados atualmente

14. Qual posição a unidade gestora de educação a distância ocupa na estrutura administrativa da Universidade? *
(Marcar apenas uma opção)

- o Centro
- o Núcleo
- o Secretaria
- o Unidade Acadêmica
- o Coordenação ou Coordenadoria
- o Diretoria
- o Outro:_____

15. A unidade gestora de educação a distância está vinculada a qual instância ou órgão da universidade? *
(Marcar apenas uma opção)

- o Reitoria - Gabinete
- o Pró-Reitoria de Graduação
- o Pró-Reitoria de Ensino
- o Pró-Reitoria de Pesquisa
- o Pró-Reitoria de Extensão
- o Outro: _____

16. Existem professores(a) da Universidade atuando nos cursos a Distância? *

- o Sim
- o Não

17. Os professores que atuam na EaD estão vinculados diretamente a unidade gestora de Educação a Distância ou a outras unidades acadêmicas da Universidade?

- o Vinculados diretamente a Unidade de EaD
- o Vinculados a outras unidades acadêmicas
- o Outro: _____

18. Existem diferenças nos critérios para progressão de carreira, entre os docentes que atuam no presencial e os que atuam na EaD?

- o Sim
- o Não

19. Caso observe diferenças, quais são?

_____
_____

20. Os alunos da EaD têm livre acesso a todos os espaços físicos da Universidade? *

- o Sim
- o Não

21. Os alunos da EaD podem pegar livros emprestados em qualquer biblioteca da universidade? *

- o Sim
- o Não

22. Existem cursos superiores a distância que são desenvolvidos exclusivamente com o orçamento próprio da Universidade? *

- o Sim
- o Não

23. Caso tenha marcado sim na opção anterior, quais são os cursos de graduação a distância ofertados fora da UAB?

_____
_____

24. Os alunos da EaD estão inseridos no sistema acadêmico da universidade? *

- o Sim
- o Não

25.O vestibular dos cursos a distância ocorre juntamente com o dos cursos presenciais? *

- o Sim
- o Não

26. Os estudantes de cursos a distância possuem os mesmos direitos dos alunos dos cursos presenciais? *

- o Sim
- o Não
- o Em parte

27. Caso tenha marcado não ou em parte na questão anterior, marque quais direitos que você considera que os alunos da EaD não têm na sua Universidade:
(Marque todas que se aplicam)

- o Votação em eleições na Universidade
- o Participação nas representações estudantis
- o Assistência estudantil
- o Acesso ao Restaurante Universitário
- o Outros: _____

28. De onde vem a verba direcionada ao ensino na Educação a Distância? *
(Marque todas as opções que se aplicam)

- o UAB/CAPES
- o FNDE
- o MEC/Governo Federal
- o Verbas próprias da Universidade
- o Outros:_____

29. De onde vem a verba direcionada a pesquisa na Educação a Distância? *

- o UAB/CAPES
- o FNDE
- o MEC/Governo Federal
- o Verbas próprias da Universidade
- o Outros:_____

30. De onde vem a verba direcionada a pesquisa na Educação a Distância? *

- o UAB/CAPES
- o FNDE
- o MEC/Governo Federal
- o Verbas próprias da Universidade
- o Outros:_____

31. A universidade oferece programas de monitoria para os alunos da EaD? *
(Marcar apenas uma opção)

- o Sim, editais específicos para os alunos da EaD
- o Sim, os alunos da EaD podem concorrer em todos os editais
- o Não

32. A universidade oferece programas de iniciação científica para os alunos da EaD?

- o Sim, editais específicos para os alunos da EaD
- o Sim, os alunos da EaD podem concorrer em todos os editais
- o Não

33. A universidade oferece programas de extensão para os alunos da EaD?

- o Sim, editais específicos para os alunos da EaD
- o Sim, os alunos da EaD podem concorrer em todos os editais
- o Não

34. Existe oferece o PIBID para os alunos das licenciaturas a distância?
(Marcar apenas uma opção)

- o Sim, editais específicos para os alunos da EaD
- o Sim, os alunos da EaD podem concorrer em todos os editais
- o Não

35.Os alunos dos cursos superiores a distância podem participar de editais fomento da universidade? *
(Marcar apenas uma opção)

- Sim, editais específicos para os alunos da EaD
- Sim, os alunos da EaD podem concorrer em todos os editais
- Não

36. Quais tipos de atividades de extensão são ofertados a distância na sua Universidade? *
(Marque todas que se aplicam)

- Ações
- Cursos
- Eventos
- Projetos
- Programas
- Não são ofertadas atividades de extensão a distância
- Outros: _____

37. Segundo a Constituição Federal, em seu Art.207, as universidades "obedecerão ao princípio de indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão." Para você, o que é a indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão?

_____
_____
_____

38. Você considera que sua Universidade tem garantido a indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão na Educação a Distância? *
(Marcar apenas uma opção)

- Sim
- Não
- Parcialmente

39. Justifique sua resposta anterior *

_____
_____
_____
_____

40. Obrigada por participar da pesquisa! Você deseja receber a tese ou futuras publicações com os resultados da pesquisa (em 2022)?

- Sim
- Não

APÊNDICE B - TCLE das entrevistas semiestruturadas

TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO (TCLE)[38]

Título da pesquisa: "A INDISSOCIABILIDADE ENTRE ENSINO, PESQUISA E EXTENSÃO NA EDUCAÇÃO A DISTÂNCIA: análise a partir dos processos de institucionalização em Universidades Federais"

1. APRESENTAÇÃO E OBJETIVO

Você está sendo convidado (a) a participar, como voluntário (a), de uma pesquisa acadêmica que tem como objetivo analisar o princípio da indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão na Educação a Distância (EaD), a partir da perspectiva de institucionalização dessa modalidade nas universidades públicas brasileiras.

A sua participação consistirá em responder a uma entrevista com questões relativas as suas percepções como gestor(a) de Educação a Distância ou coordenador(a) vinculado à Universidade Aberta do Brasil (UAB), no que se refere ao processo de institucionalização da educação a distância na Universidade em que você atua, e também sobre as ações de ensino, pesquisa e extensão desenvolvidas no âmbito institucional nessa modalidade.

O horário e recurso digital online para realização da entrevista será combinado com você, respeitando sua disponibilidade e preferência. A entrevista será gravada e transcrita posteriormente para análise pelo pesquisador responsável. Você não terá nenhum custo com a pesquisa.

2. RISCOS

Os riscos decorrentes da participação na pesquisa são mínimos, restringindo-se ao possível cansaço durante o processo de resposta ao questionário. Nesse caso o preenchimento poderá ser interrompido e continuado posteriormente.

3. BENEFÍCIOS

O benefício em participar de uma pesquisa é muito abrangente, visto que os resultados dessa pesquisa poderão contribuir para a análise/avaliação de políticas públicas de ensino superior através da Educação a Distância. Os resultados da supracitada pesquisa poderão ser consultados na respectiva tese que estará disponível a partir do primeiro semestre de 2022.

4. USO DOS DADOS

Gostaríamos de esclarecer que o uso do material coletado será destinado exclusivamente para a realização desta pesquisa e futuras publicações, e que sua identidade ficará assegurada por meio do uso de um nome fictício ou código. Você poderá se recusar, a qualquer momento, não havendo nenhum prejuízo pessoal, caso sua decisão seja não participar.

5. INFORMAÇÕES ADICIONAIS

Em caso de dúvida, os pesquisadores responsáveis colocam-se à disposição através dos contatos: Marcela Rosa de Lima Machado (31 8881-2400, marcelarlm@gmail.com), Eucidio Pimenta Arruda (31 3409-6228, eucidio@gmail.com). Dúvidas referentes às questões éticas poderão ser esclarecidas diretamente com o Comitê de Ética de Pesquisa (COEP) da Universidade Federal de Minas Gerais pelo telefone (31) 3409 4592 ou pelo endereço Av. Antônio Carlos, n. 6627 – Unidade Administrativa II – 2º andar – sala 2005 – Campus Pampulha, Belo Horizonte, MG, CEP: 31.270-901.

---

[38] Conforme Resolução n. 466/2012 do CNS | Resolução n. 510/2016

APÊNDICE C - Roteiro de questões das entrevistas semiestruturadas

Nome da Universidade:

Cargo na EaD na Universidade:

Sexo:

Tempo de atuação na Educação a Distância na Universidade:

1. Para você, o que é a institucionalização da Educação a Distância?
2. Quais os principais desafios que a sua Universidade encontra, no que se refere à institucionalização da EaD?
3. Na sua opinião, a Educação a Distância pode ser considerada institucionalizada na sua Universidade? Justifique.
4. Como a Educação a Distância é recebida e discutida nas instâncias superiores da sua Universidade? Existe participação da equipe de gestão da EaD nas reuniões dos Conselhos?
5. Você observa diferenciação no tratamento institucional para a EaD e Ensino presencial? Se sim, em que termos?
6. Quais ações **ensino** são desenvolvidas na Educação a Distância? Fale um pouco sobre essas ações e seus participantes.
7. Quais ações de **pesquisa** são desenvolvidas na Educação a Distância? Fale um pouco sobre essas ações e seus participantes.
8. Quais ações de **extensão** são desenvolvidas na Educação a distância? Fale um pouco sobre essas ações e seus participantes.
9. De onde vem a verba direcionada ao ensino, pesquisa e extensão na Educação a Distância?
10. Na sua opinião, a Educação a Distância em sua Universidade tem garantido o princípio da indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão? Em que medida? Justifique.