

Entraves no processo dialético de institucionalização da educação a distância pública

Obstacles in the dialectical process of institutionalizing public distance education

Barreras en el proceso dialéctico de institucionalización de la educación a distancia pública

Braian Garrito Veloso^I

Daniel Mill^{II}

RESUMO

O objetivo deste artigo é descrever alguns dos principais entraves que persistem no processo de incorporação orgânica da educação a distância (EaD) pública. Partimos do Sistema Universidade Aberta do Brasil (UAB). Quanto à metodologia, usamos a triangulação metodológica à luz das abordagens qualitativa e quantitativa. Nossa matriz epistemológica é a sociologia compreensiva weberiana. Utilizamos, aliás, a dialética enquanto instrumento conceitual. Sobre os procedimentos metodológicos, empreendemos: análises documentais, grupos focais virtuais, entrevistas semiestruturadas, técnica Delphi e questionário virtual. Com o estudo, discutimos dois principais percalços que ainda persistem no processo de incorporação, isto é, o Sistema UAB como sinônimo da EaD e a institucionalização da precariedade. A pesquisa chega à conclusão de que superar a atual política de financiamento e as consequentes formas coaguladas de interpretação da realidade é condição indispensável para a incorporação orgânica.

Palavras-chave: Educação a Distância. Institucionalização. Incorporação Orgânica. Sistema Universidade Aberta do Brasil.

ABSTRACT

The purpose of this article is to describe some of the obstacles that persist in the process of organic incorporation of public distance education (DE). We take, as a reference, the Universidade Aberta do Brasil (UAB) System. As for the methodology, we used methodological triangulation in the light of qualitative and quantitative approaches. Our epistemological matrix is the Weberian comprehensive sociology. Besides, we use dialectics as a conceptual instrument. Regarding the methodological procedures, we undertook: document analysis, virtual focus groups, semi-structured interviews, Delphi technique and virtual questionnaire. With the study, we discussed two main mishaps that still persist in the incorporation process: the UAB System as synonymous of DE and the institutionalization of precariousness. The research comes to the conclusion that overcoming the current funding policy and the coagulated ways of interpreting reality is an essential condition for organic incorporation.

^IUniversidade Federal de Lavras, Lavras, MG, Brasil. E-mail: braian.veloso@ufla.br  <https://orcid.org/0000-0002-9459-5740>

^{II}Universidade Federal de São Carlos, São Carlos, SP, Brasil. E-mail: mill@ufscar.br  <https://orcid.org/0000-0002-8336-3645>

Keywords: Distance Education. Institutionalization. Organic Incorporation. Universidade Aberta do Brasil (UAB) System.

RESUMEN

El propósito de este artículo es describir algunos de los principales obstáculos en el proceso de incorporación orgánica de la educación a distancia (ED) pública. Partimos del Sistema Universidad Abierta de Brasil (UAB). Utilizamos la triangulación metodológica con enfoques cualitativos y cuantitativos. La matriz epistemológica es la sociología comprensiva weberiana. Utilizamos también la dialéctica como instrumento conceptual. Los procedimientos metodológicos son: análisis documental, grupos focales virtuales, entrevistas semiestructuradas, técnica Delphi y cuestionario virtual. Con el estudio, discutimos dos percances principales que aún persisten en el proceso de incorporación: el Sistema UAB como sinónimo de ED y la institucionalización de la precariedad. La investigación llega a la conclusión de que la superación de la actual política de financiación y las consiguientes formas coaguladas de interpretar la realidad es una condición imprescindible para la incorporación orgánica.

Palabras clave: Educación a Distancia. Institucionalización. Incorporación Orgánica. Sistema Universidad Abierta de Brasil (UAB).

INTRODUÇÃO

Uma das discussões centrais na seara da educação a distância (EaD) no Brasil concerne à sua institucionalização. Essa modalidade, no caso brasileiro, insere-se, comumente, em instituições historicamente acomodadas à oferta tão somente de cursos presenciais. Isso gera desestabilização da ordem interna que precisa angariar recursos, adequar infraestrutura, superar preconceitos, investir em formação/capacitação etc. Durante o cenário pandêmico, a temática ganhou ainda mais relevância tanto pelas distinções feitas entre EaD e ensino remoto emergencial — ou nomenclaturas similares — como pela importância da institucionalização dos cursos a distância no sentido de assegurar perenidade e, consequentemente, qualidade para as propostas educacionais imbuídas de tecnologias digitais de informação e comunicação (TDIC).

Em se tratando de universidades públicas (estaduais e federais), o debate conta com nuances atinentes especialmente ao modelo de fomento da EaD. Nessas instituições, o principal indutor da modalidade é o Sistema Universidade Aberta do Brasil (UAB). Esta política, conquanto tenha contribuído para a expansão dos cursos a distância públicos, engendrou contradições que, ainda hoje, se constituem como percalços no processo de incorporação orgânica da EaD. Um dos principais indicadores de atraso na institucionalização é, precisamente, o fomento externo, de tal sorte que, na grande maioria das universidades públicas, os recursos destinados à modalidade não são incorporados à matriz orçamentária.

Dito isso, o objetivo principal deste artigo é descrever alguns dos principais entraves que ainda persistem no processo de incorporação orgânica da EaD pública. Nosso estudo enfoca o Sistema UAB e as suas influências no âmbito das universidades estaduais e federais. Essa política é central na análise da institucionalização da modalidade (Ferreira e Carneiro, 2015). Cabe destacar que este artigo é um recorte da tese de doutorado do primeiro autor que versa sobre a mesma temática e se propõe a perscrutar o fenômeno em profundidade, estabelecendo ainda comparações com a realidade portuguesa.

O texto está estruturado de modo que, após a introdução, tem-se a metodologia e os procedimentos metodológicos da pesquisa. Em seguida, inserimos um debate que circunscreve

nosso enfoque analítico, relacionando este artigo com outras produções nossas recentes. Depois de estabelecidos os alicerces teórico-analíticos, direcionamos a discussão para dois percalços fulcrais na institucionalização dos cursos a distância, a saber: o Sistema UAB como sinônimo da EaD pública; e o fenômeno da institucionalização da precariedade. Ainda no texto, apresentamos as considerações finais que retomam e arrematam a discussão, apontando nortes e lacunas para outras investigações.

METODOLOGIA E PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

Este artigo traz um recorte de pesquisa de doutorado realizada no âmbito da Universidade Federal de São Carlos como parte dos empreendimentos do Grupo Horizonte. Destaca-se que a investigação foi submetida ao Comitê de Ética em Pesquisa em Seres Humanos da UFScar, recebendo aprovação por meio do parecer número 2647439. Destarte, nesta seção descrevemos, de forma resumida, os principais procedimentos metodológicos que foram construídos e conduzidos como verdadeiro artesanato intelectual (Gondim e Lima, 2010). Aliás, o processo investigativo se deu à luz da triangulação metodológica que diz respeito à combinação de diferentes instrumentos, estratégias e fontes de coleta e análise (Duarte, 2009; Lakatos e Marconi, 2019). Os procedimentos metodológicos foram consubstanciados no Quadro 1.

INSTITUCIONALIZAÇÃO COMO FENÔMENO HUMANO E DIALÉTICO

Nas produções científicas da área, o processo de institucionalização da EaD pode ser compreendido como *continuum* caracterizado por níveis e que, como tal, não ocorre de forma simplesmente binária (Ferreira e Carneiro, 2015). Nas palavras de Ferreira, Costa e Mill (2021), trata-se de uma conformação, relacionada à ideia de plasticidade, da organização das contingências internas e externas, o que envolve estrutura, tecnologias, recursos humanos e cultura. Isso porque, na realidade brasileira, tem-se a imposição de um modelo de universidades tido como “integrado”, em que EaD e educação presencial passam a coexistir (Belloni, 2003; Costa, 2012). Se, por um lado, a inserção de uma nova modalidade pode provocar movimentos de sinergia e confluência; por outro lado, ao introduzir-se num ambiente cujas estrutura e organização ainda não se encontram adaptadas às novas especificidades, a EaD tende a experimentar forte resistência e preconceito. Sob esse prisma, nosso processo analítico, conduzido durante a tese de doutorado do primeiro autor, não apenas se atenta a esses conflitos promovidos pela desestabilização da ordem interna como também salienta a importância das contradições imanentes como motor de um processo que se materializa mediante a interpretação que os sujeitos fazem ante as micro e macroestruturas.

Ora, é preciso deslindar que as análises subsequentes neste texto se encontram à luz de nossa interpretação para o fenômeno da institucionalização da EaD. Primeiramente, lançamos mão de matriz sociológica weberiana, com enfoque na ação social (Weber, 2015; 2016). Em Weber (2015; 2016), vemos que organizações como as universidades são, em verdade, aglomerados de sujeitos que, no entrelaçamento de suas ações recíprocas, dão movimento e forma àquilo que, objetivamente, possui um invólucro estrutural, mas que, pormenorizadamente, tem como átomo indivíduos que agem sob um sentido subjetivo atribuído à ação social. Nessa senda, utilizamos também a dialética como instrumento conceitual que nos possibilita explicitar relações de causa e efeito (Veloso e Mill, 2022). Antes de mais, entendemos que a incorporação orgânica da modalidade a distância no seio das instituições públicas está enredada em lutas movidas pelas contradições imanentes. Em decorrência de embates travados entre aquilo que podemos chamar de teses e antíteses que produzem sínteses, a institucionalização se movimenta num *continuum* que, já o dissemos alhures, pode tanto avançar como retroceder. Ao falarmos em diferentes formatos para o fenômeno, entendemos que, muito embora seja possível certo prognóstico que desvela sequencialidade, não se trata de um processo inexorável com caminhos predefinidos. A complexidade da institucionalização, na medida em que se dá pela ação recíproca de sujeitos que compõem as atividades institucionais (Veloso, 2022), descortina seu caráter eminentemente humano e, por isso mesmo, claudicante.

Quadro 1 – Procedimentos metodológicos utilizados na investigação.

Procedimentos metodológicos	
Instrumentos ou estratégias de coleta	Descrição dos procedimentos
Análise documental	Foram analisados os Planos de Desenvolvimento Institucional (PDI), os Projetos Pedagógicos Institucionais (PPI) e o regimento dos órgãos gestores de EaD disponíveis na internet de 40 universidades (estaduais e federais) que atuam ou atuaram no âmbito do Sistema UAB.
Grupo focal virtual	Realizamos 4 grupos focais virtuais. Todas as conversas foram assíncronas, por texto e utilizando o aplicativo WhatsApp. Cada grupo teve duração aproximada de 1 mês e eles foram divididos da seguinte forma: 1) grupo com 11 docentes-formadores/aplicadores; 2) grupo com 7 tutores (virtuais e presenciais); 3) grupo com 8 alunos; e 4) grupo com 4 alunos. Todos os participantes tinham em comum a experiência no âmbito do Sistema UAB. Os grupos focais foram elaborados à luz das contribuições de Abreu, Baldanza e Gondim (2019) associadas com as contribuições de Backes et al. (2011) e Duarte (2007).
Entrevista semiestruturada	Foram realizadas, no total, 18 entrevistas. Todas elas aconteceram por meio de tecnologias digitais, utilizando-se <i>softwares</i> para webconferência. A duração de cada conversa foi de aproximadamente 1 hora. Todas as entrevistas contaram com um roteiro semiestruturado e foram gravadas, sendo, posteriormente, transcritas para a análise dos dados. Participaram dessa etapa docentes-formadores/aplicadores, docentes-tutores (presenciais e virtuais), alunos ou ex-alunos, além de gestores. Todos tinham em comum a experiência no âmbito do Sistema UAB. As entrevistas foram conduzidas à luz da abordagem compreensiva (Kaufmann, 2013).
Técnica Delphi	Convidamos 10 <i>experts</i> na área de EaD pública dos quais 8 participaram de todas as 3 rodadas que levaram a um consenso quanto à criação e à adequação do instrumento de coleta usado na próxima etapa. Todos os <i>experts</i> tinham em comum a experiência no âmbito do Sistema UAB, especialmente em cargos estratégicos de gestão. Como referencial teórico para a aplicação da técnica Delphi, usamos o estudo de Antunes (2014), além da pesquisa de Wright e Giovinazzo (2000).
Questionário virtual	Depois de elaborada e melhorada em conjunto com professores <i>experts</i> na área por meio da técnica Delphi, a versão final do questionário virtual foi enviada a gestores com experiência no âmbito do Sistema UAB. O questionário continha questões abertas e fechadas. Depois de filtrarmos os dados de acordo com as necessidades e intenções da pesquisa, chegamos a 25 respostas finais que representam 25 instituições que atuam ou atuaram no âmbito do Sistema UAB. Para elaborar o questionário que depois foi melhorado pela técnica Delphi usamos, como embasamento, o relatório publicado por Brasil (2017), além da pesquisa de Ferreira e Carneiro (2015).

Fonte: autoria própria (2022).

Por dialética, estamos aqui conjuminando contribuições hegelianas e marxistas a fim de chegar ao entendimento de que, conforme Engels (2015, p. 49), tanto na história humana como na natureza “nada permanece o que e como era nem onde estava, mas tudo se move, se modifica, devém e fenece”. Em Hegel, pois, constata-se que “captar a contradição passa a ser sintoma da apreensão do movimento real dos fenômenos” (Sader, 2007, p. 09). E a contribuição marxista (Marx e Engels, 2007; Marx, 2013; 2017), além da inversão materialista no pensamento hegeliano, reforça o processo histórico e a

totalidade que subjazem ao desenvolvimento dos fenômenos humanos. Com base nessas concepções, cimentamos nossa apreensão do objeto de estudo definindo-o como: “fenômeno dialético constituído por indivíduos, que envolve todas as vicissitudes daquilo que é intrinsecamente humano” (Veloso e Mill, 2022, p. 17). Além disso, envolve garantia de “recursividade com probabilidade de reprodução dentro de certa expectativa institucionalmente definida” (Veloso, 2022, p. 334). Tudo isso sem perder de vista a importância da legitimidade como elemento central para as teorias assim chamadas neoinstitucionalistas, uma vez que o processo de (re)legitimação garante a permanência de determinada atividade no seio organizacional (Machado-da-Silva, Fonseca e Crubellate, 2005). Pois bem, a institucionalização é, para nós, um processo que se movimenta pelas desestabilizações da ordem interna geradas pelas contradições e que, num *continuum*, vê-se em face da necessidade de cristalizar práticas e assegurar formas de resistência ante as desestabilizações internas e externas que sempre estão a ocorrer. Busca-se, assim, gerar uma pressão sobre os indivíduos, considerando-se que as universidades são, sob nosso entendimento, aglomerados de sujeitos que agem reciprocamente (Weber, 2015; 2016). Essa pressão, ao legitimar-se, faz com que os indivíduos se sujeitem à ordem interna, o que viabiliza a materialização das práticas desta e não daquela maneira, conduzindo à recursividade.

No caso específico da EaD pública, identificamos anteriormente, noutros estudos, como o Sistema UAB, a despeito das contribuições decisivas que trouxe para a modalidade no Brasil, contribui para instaurar e manter contradições que estão no bojo do processo dialético de institucionalização (Veloso e Mill, 2022). Nesse sentido, podemos arrolar alguns exemplos: política de fomento não incorporada à matriz orçamentária que, para além doutras coisas, gera dualidade institucional (Barrera, 2018); tutores como profissionais elementares no ensino-aprendizagem, mas com vínculo altamente precário (Lapa e Pretto, 2017; Chaquime e Areão, 2018); condições dessemelhantes para alunos da EaD e para alunos da educação presencial numa mesma universidade; “modelo instituído por política pública de fomento em contraste com as tentativas de adequação institucional — são cursos da UAB ou da universidade?” (Veloso e Mill, 2022, p. 12); etc. Tais aspectos contraditórios geram embates materializados por visões dicotômicas, que concebem EaD e educação presencial por vezes como antagonistas que precisam competir por recursos, alunos, soberania institucional, entre outros. A dialética, enquanto instrumento conceitual, possibilita-nos enfatizar o preconceito e a resistência intrinsecamente ligados às contradições que, a bem dizer, são o motor do processo.

Feitas as considerações preliminares que situam nossa perspectiva analítica, recorreremos à empiria como forma de demonstrar alguns entraves que, até então, persistem naquilo que também chamamos de incorporação orgânica da EaD. Ao fim e ao cabo, o movimento de superação do Sistema UAB é ponto nevrálgico para pensarmos numa efetiva institucionalização da modalidade, sobrepujando cenários de dualidade e antagonismos que ainda se mantêm. Os dois grandes percalços identificados em nossa pesquisa, analisados nas seções subsequentes, sublinham elementos que, por ora, demandam atenção de pesquisadores e sujeitos que fazem e pensam a EaD no Brasil. Vale reforçar que as apreciações que propusemos não se desconectam da matriz epistemológica weberiana, posto que têm, como esteio, os dois postulados centrais: universidades compreendidas como aglomerados de sujeitos que agem reciprocamente; e entendimento de que quaisquer influências e estímulos externos ou internos só se materializam mediante a interpretação feita pelos agentes que, como corolário, atribuem um sentido subjetivo à sua ação socialmente orientada.

O SISTEMA UNIVERSIDADE ABERTA DO BRASIL ENQUANTO SINÔNIMO DA EDUCAÇÃO A DISTÂNCIA PÚBLICA

Dissemos, em Veloso e Mill (2022), que, no caso das universidades públicas, a criação de uma EaD em todo o seu potencial, com autonomia universitária e flexibilidade para se ajustar às necessidades regionais — tudo isso sem, ainda, perder de vista a qualidade dos próprios cursos e

das condições de trabalho, evidentemente dentro das limitações que perfilam o modo de produção capitalista neoliberal —, depende da superação do modelo instaurado pelo Sistema UAB. É preciso esclarecer que não estamos advogando, em nossas pesquisas, um movimento com vistas a rechaçá-lo sem que existam condições materiais para isso. Também não ignoramos a importância desse sistema como mola propulsora de muitas das mobilizações que abrolharam como as primeiras lutas colimando à institucionalização. A bem dizer, acreditamos que esse sistema criou um modelo de EaD responsável por inculcar nos agentes as condições e especificidades não apenas de propostas de curso dentro desse financiamento externo. Introjetou-se, nos sujeitos que compõem a rotina institucional, uma configuração de EaD que, em muitos sentidos, é vista não como um modelo específico instável ou volátil, mas sim como a EaD em sua forma universal e necessária.

Vamos sustentar nosso argumento a fim de que os leitores e as leitoras possam ter clareza de nossa proposição. O Sistema UAB surge como política de fomento e incentivo à EaD pública. Ele cria as condições materiais imprescindíveis ao início de muitos dos processos de mobilização no cerne da rotina institucional. Não apenas por oferecer recursos financeiros necessários à criação da infraestrutura física e tecnológica, mas por viabilizar a contratação de professores, criar movimentos de sedução com relação à oferta de EaD no interior das universidades, proporcionar experiências profícuas e importantes que contribuíram para a compreensão até mesmo crítica da modalidade, instituir uma estrutura que culmina em referenciais de qualidade e atos normativos etc. Todavia, ao passo que o Sistema UAB continuou a ser o principal — ou até mesmo o único, a depender da universidade — a possibilitar o financiamento dos cursos a distância de maior complexidade (graduações e especializações), progressivamente se inculcaram valores nos indivíduos que, em dado momento de sua trajetória, passaram a concebê-lo como a condição necessária daquilo que é a EaD em si, em vez de compreender que se trata de um modelo específico e que, como tal, não deve representar o único ou inexorável caminho que todas as instituições devem seguir.

Noutros termos, passou-se de uma visão sobre um programa específico, externo, com vistas a propiciar a proliferação de cursos a distância públicos, para entendê-lo como a EaD em sua forma cabal. Se concordarmos com o fato de a institucionalização ser um processo dialético, dependente da interpretação que os sujeitos fazem das macro e microestruturas, essa passagem de uma realidade concreta e bem definida para a própria compreensão da modalidade no seu formato conceitual — universal e necessário mesmo — é um problema de vultosa relevância. As evidências empíricas que sustentam nossa proposição foram obtidas em diferentes entrevistas — como algumas que iremos mencionar mais à frente, ao abordarmos a institucionalização da precariedade. Contudo, a fala do Gestor D,¹ que possui experiência tanto na unidade gestora de EaD em sua instituição como na própria Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES), atuando na avaliação de propostas para a UAB, materializa a nossa asserção de forma precisa.

Só que a UAB, ela se misturou com a educação a distância, ela... ela agiu como se fosse um... uma coisa superposta, como se a UAB fosse a EaD. Então, na verdade a UAB é um pequeno... um... um grande projeto, mas de educação a distância. E em educação a distância existiam outras, é... outras vertentes, que dentro das universidades, ficou confundida e ficou completamente, assim, amassada, sem chance de vingar, porque a força de trabalho foi toda pra UAB. (Gestor D)

Obviamente, as padronizações que, de certa forma, engessaram e engessam os cursos a distância têm que ver, ainda, com as próprias macrodiretrizes e a legislação vigente que compelem

1 Os nomes dos entrevistados foram substituídos pela indicação do perfil (docentes, tutores, gestores ou alunos) seguida de uma letra que representa a ordem em que foram feitas as entrevistas na pesquisa. Isso para manter o sigilo dos participantes.

as instituições a seguirem numa mesma direção. A teoria institucional, mais precisamente as concepções de DiMaggio e Powell (2005), permite-nos corroborar essa hipótese, tendo em vista que o isomorfismo também possui relação com elementos coercitivos advindos, por exemplo, do Estado. Isso significa que o modelo de EaD persistente no bojo das instituições públicas, indissociável do Sistema UAB, não é fruto tão somente da subjetividade e da interpretação dos indivíduos. É óbvio que existe todo um conjunto de leis, diretrizes, referenciais etc. que determinam externamente a configuração da modalidade — aliás, toda essa legislação acabou por ser influenciada pela concepção de EaD que eclodiu em concomitância à formatação das primeiras propostas da UAB. Só que, de acordo com a matriz epistemológica weberiana, nosso esforço teórico e analítico busca alinhar-se com análises voltadas aos impactos dessas macro e microdiretrizes, além das próprias condições materiais dadas, na interpretação que os sujeitos delas fazem e, conseqüentemente, agem.

Pois bem, afirmamos que todas essas condições imanentes às especificidades de uma política pública criada num determinado contexto histórico-social têm estabelecido uma visão generalizada do que seria a EaD. Por isso, supomos que muitas críticas não se direcionam a pilares bem delimitados das propostas e experiências na modalidade, mas sim à sua apreensão vinculada ao modelo UAB, este tido equivocadamente como universal e necessário. Atualmente, com toda a produção científica já publicada sobre a EaD, ainda existem resistências afirmando que os cursos a distância simplesmente não possuem qualidade, ou mesmo que não há como formar qualquer sujeito com seriedade em propostas de ensino-aprendizagem cujos atores do processo estão separados no tempo e/ou no espaço (Saviani, 2020). No interior das universidades, o preconceito pode estar relacionado, até mesmo, à descrença nas suas capacidades de inclusão, democratização e mudanças educacionais e econômicas (Araújo e Freitas, 2013). Em qualquer caso, quando falamos de EaD sem definição ou delimitação, estamos englobando toda uma multiplicidade de cursos, propostas, experiências, formatos, entre outros que obnubilam qualquer tipo de julgamento mais assertivo. A nossa pesquisa reitera essa perspectiva e, com exceção de uma única entrevista² entre aquelas realizadas com docentes e gestores efetivos das universidades, em todos os dados coletados a questão do preconceito acaba sempre por tangenciar o distanciamento e a falta de contato com a EaD por parte daqueles profissionais mais resistentes.

Nesse sentido, uma evidência empírica de nossa análise diz respeito à própria concepção que os professores têm da modalidade. Ao questionar docentes que tiveram algum contato ou ao menos conhecem as propostas de EaD em sua instituição, certamente a sua visão de curso a distância estará atrelada, em algum nível, ao modelo UAB.³ Isso tende a ser ainda mais crítico no caso de profissionais que estão mais distantes das experiências na modalidade e que, em muitas instituições, constituem-se como indivíduos importantes nos movimentos de resistência dentro do processo dialético de institucionalização. Conjecturamos que tais sujeitos, à medida que estão mais apartados da realidade material e concreta donde surge a visão que assumem como sinônimo de EaD, acabam por compreender problemáticas que são mais específicas do Sistema UAB — isto é, a atuação de tutores de forma precária, o ensino nos cursos a distância por meio de bolsa e com encargos para além daqueles dedicados ao regime de dedicação exclusiva, a não vinculação dos recursos à matriz orçamentária etc. — sob um viés altamente perverso, como a EaD pública, e não como um modelo específico instaurado por uma política

2 O Docente-formador/aplicador C afirmou que, na sua instituição, existem, muito embora sejam minoria, alguns professores que atuam ou atuaram no Sistema UAB e que, ainda assim, apresentam objeções com relação à modalidade. Além dele, o Gestor C afirmou, no questionário, que o preconceito entre os docentes que atuam na EaD e na educação presencial é alto, mas, na entrevista, observou-se que isso está relacionado, em grande parte, a um episódio específico na instituição que envolveu problemas no gerenciamento dos recursos voltados à modalidade.

3 Tal concepção do modelo UAB como sinônimo da EaD pública é tão significativa que o próprio pesquisador partiu sempre desse sistema como viés analítico. Claro que não há como desconsiderá-lo enquanto principal política de fomento à modalidade. Mas em todos os instrumentos de coleta de dados as discussões sobre os cursos a distância, direta ou indiretamente, sempre partiram da referência de estrutura e modelo instaurados pelo Sistema UAB.

de fomento de governo e não de Estado. Não podemos desconsiderar que muitos dos problemas que se relacionam à modalidade desbordam das instituições públicas e, de forma geral, estendem-se às próprias características da EaD em seu desenvolvimento histórico, bem como às condições mais atuais do trabalho no capitalismo. De qualquer forma, conceber os cursos a distância públicos imbricados no financiamento da UAB como algo universal e necessário e não como realidade concreta e material prejudica, aliás, os embates que poderiam ser empreendidos objetivando sobrepujar aquelas precariedades que são atinentes ao modelo determinado pelo financiamento externo.

Pensemos, pois, naquelas lutas que são travadas em meio às discussões dos conselhos universitários. O processo dialético de institucionalização, lidando com os movimentos a favor e contra a EaD, relaciona-se, sempre, à interpretação que os sujeitos fazem da realidade material. Se no caso dos movimentos típicos de resistência aos cursos a distância a modalidade é concebida única e exclusivamente com base no modelo UAB, ou seja, concebida como sinônimo dessa política de fomento, torna-se sobremodo extenuante defender a qualidade dos cursos quando estes, na interpretação que os indivíduos fazem, representam inerentemente um modelo em que tutores não possuem vínculo empregatício e são externos à instituição, em que os professores devem acumular as funções na modalidade com toda a carga horária exaustiva da educação presencial, em que o uso e a manutenção de polos de apoio presencial nos municípios é condição *sine qua non* — embora esses polos dependam de parcerias com governos estaduais e municipais, o que está além do controle da própria instituição —, entre outros.

A concepção da EaD, que tem sua origem numa realidade determinada, quer dizer, no modelo do Sistema UAB, mas que se desconecta dessa materialidade, pode gerar até mesmo uma inércia nas lutas que movimentam a institucionalização. Porque a impossibilidade de perceber os cursos a distância para além de um formato engessado dificulta qualquer tipo de argumento. Logo, quando a modalidade, lançando mão de propostas mais robustas e que, por isso mesmo, dependem de maior inserção no aparato burocrático institucional, apresenta-se enredada em lutas que, em si, são mais intensas e intrincadas, essa mesma modalidade passa a ser prejudicada, porque a discussão em torno da EaD acaba tomando-a como uma idealização com todas as suas características que, muito embora se origine da realidade material e concreta representada pelo Sistema UAB, desconectam-se desse fomento externo e passam a estar atreladas à modalidade num sentido amplo. Recorremos à fala de um entrevistado que permite aclarar essa análise.

Isso... isso... hoje, o nosso modelo é um modelo... então os cursos a distância, não são cursos a distância da *** [nome da instituição]⁴, né, são os cursos a distância da UAB, e isso internamente, né. Externamente o aluno acha que o curso a distância é da *** [nome da instituição]. Ah, eu tô fazendo Administração a distância da *** [nome da instituição], não da... não da UAB, não da CAPES. Já os gestores da... da *** [nome da instituição], acham que os cursos a distância são da CAPES, tanto é que qualquer decisão de colegiado de curso, de departamento, eles sempre me procuram. Sendo que eu faço... qual que é o meu papel dentro da universidade, dentro da UAB? É gestão de bolsas, é dizer quem pode e não pode receber. Gestão acadêmica, registro, controle, diploma, tudo é a universidade. Só que existe essa dificuldade, porque eles... primeiro, agora no nosso caso, eles têm medo de tomar qualquer atitude, né, então pessoas têm essa dificuldade de assumir a responsabilidade, e falta de conhecimento. E eu acho que isso... nosso caso, o fator tá mais... tá muito atrelado ao medo, mas nas outras universidades vai ser o mesmo discurso. Essa coisa da institucionalização, do reconhecimento da EaD, tá muito atrelado a que os nossos cursos tão... tenham esse... esse... essa amarra com a CAPES. (Gestor C)

4 Para manter o sigilo, optou-se por ocultar os nomes das instituições e quaisquer outros dados que pudessem identificar os participantes.

Ainda na entrevista, esse mesmo gestor falou sobre o cuidado que as universidades têm adotado em não confundir o ensino remoto emergencial com a EaD. Essa preocupação se relaciona a aspectos bem amplos, como a complexidade que envolve o planejamento e a preparação de cursos de graduação e especialização a distância, o que supostamente não tem acontecido no ensino adotado emergencialmente em tempos de pandemia. Todavia, acreditamos que isso também se relaciona, em alguma medida, à idealização que tem sido feita da EaD pública. Para exemplificar o que dizemos, o modelo UAB engessou as práticas institucionais a ponto de criar uma percepção nos professores de que cursos a distância devem, necessariamente, contar com tutoria e atendimento nos polos de apoio presencial. Qualquer desvio disso é uma variante, como ensino remoto, e não a EaD propriamente dita. Não iremos entrar no mérito, nestas páginas, da discussão sobre a necessidade ou importância desse formato, até porque o início dessa política pública remonta a um período em que a modalidade ainda era incipiente e havia muita incerteza quanto ao perfil dos professores e outros profissionais que eram o público-alvo do Sistema UAB.

A despeito disso, não podemos desconsiderar que, passados mais de dez anos, o mesmo modelo ainda se mantém, com poucas mudanças que, em si, não atingem a estrutura maior. Em contrapartida, é inegável que as tecnologias e os próprios envolvidos com a modalidade se modificaram de forma acentuada nos últimos anos. Qual seria a justificativa mais plausível para a manutenção de um modelo adotado em 2006, mesmo que a realidade histórico-social, atualmente, mostre-se muito diferente? Será porque esse formato é tão adequado e alinhado às necessidades do Brasil que não precisa de uma revisão? Ou será porque se construiu uma idealização de EaD — e, agora, referimo-nos a uma idealização não somente nas universidades, mas na própria experiência brasileira, que se materializa nas legislações, diretrizes e normativas vigentes — que acaba por desconectar-se da realidade concreta, dificultando movimentos de maior envergadura que possam criticar aspectos pontuais da modalidade que necessitam de superação? Com os dados da nossa pesquisa, supomos que este último questionamento esteja mais alinhado à realidade empírica. Na fala de outra entrevistada, também podemos estabelecer essa análise:

Sabes que não? [os tutores não fazem falta no curso de graduação a distância institucional, sem fomento da UAB]. *No início, os professores, é... queriam muito, tanto é que se formou uma comissão para, é... fazer um edital para chamada de tutores, né, eu até ontem pedi esse edital para ler, né.* Então, provavelmente sairá em algum momento, *mas esses mesmos professores que trabalharam nesse edital, ontem disseram: "ah eu não quero mais tutor".* Por quê? Porque eles têm maior proximidade com o aluno, eles fazem aquele material... elabora aquele material pensando naquela turma que eles conhecem muito bem, né, que a gente conhece. E... o aluno, ele... o *feedback* do aluno é diferente. Porque ele diz "eu tenho o *feedback* de um professor que elaborou o material pra mim, né" [...] Então, na verdade, o professor, ele atua como professor, como tutor, muitas vezes como aquele acolhedor, aquele amigo, né. Mas, claro, há outras disciplinas que são densas, por exemplo, tem muita escrita, que se necessita um tutor, até estavam falando ontem na figura de um monitor da disciplina, né. E na UAB, os tutores trabalham muito próximos de nós. E são os mesmos desde o início do curso, né. Mas como são mais alunos, nós temos atualmente [...] ativos, 353 alunos na UAB, e no [curso a distância] institucional temos 239 ativos, tá? Então, a... foi esse movimento, né, no início, pelo trabalho exaustivo que é, porque é muito mais trabalhoso que o presencial. Se quis muito um tutor, né, tanto é que se fez essa comissão. *Mas, agora, eles tão repensando se realmente... se colocar... se publicar esse edital, se eles vão querer uma figura de um tutor, como é na UAB, ou mais como um monitor, né, que... que ajuda em alguns momentos, enfim, isso é algo que tá sendo discutido também, tá? E, assim, pensado com muito cuidado, né.* (Docente-formadora/aplicadora M)

No início da experiência com o curso de graduação a distância institucional, sem fomento da UAB, partiu-se, em princípio, da necessidade de tutoria. No entanto, durante o desenvolvimento das primeiras ofertas, os professores começaram a repensar essa necessidade, ponderando os principais benefícios de atuarem mais próximo dos alunos, sem o intermédio de um tutor. Além disso, em disciplinas mais densas, em que há necessidade de divisão do trabalho, começou-se a pensar noutros formatos, como a monitoria. A análise que fazemos dessa experiência é justamente o movimento dialético de superação de uma idealização inculcada da EaD para, por meio de movimentos entrelaçados e contraditórios, elaborarem-se sínteses que incorporem o modelo UAB, mas, ao mesmo tempo, avancem no sentido de propor formatos mais adequados às necessidades específicas da universidade. Noutras palavras, a empreitada inicial dos docentes partiu da ideia que eles tinham da EaD, uma vez que nenhum sujeito age sem uma base também conceitual que viabilize a ação. Assim, objetivando superar os problemas que são específicos de uma política pública de fomento, constatou-se, pela experiência, a necessidade de revisar alguns elementos, além de superar outros. Entendemos que esse processo, essencialmente dialético, envolve, precisamente, sobrepujar o modelo UAB. Como Engels (2015) afirma, a dialética abrange um constante processo de ir e vir, daquilo que devém e fenece no processo histórico. Assim, superar uma idealização da EaD diz respeito à institucionalização que inclui debates, contradições, superações, movimentos de progresso e retrocesso, entre outros.

Precisamos ressaltar, entretanto, que a contribuição do Sistema UAB para o estabelecimento de uma idealização da EaD não está restrita à interferência subjetiva. Como dissemos, a institucionalização é um fenômeno que depende da realidade histórico-social. A principal política pública de fomento de cursos a distância nas universidades surge num contexto específico, marcado pelo desejo de materializar uma universidade aberta que, entre outras coisas, estivesse baseada nas propostas europeias (Costa e Pimentel, 2009; Costa, 2012). Também se devem incluir as experiências brasileiras anteriores ao Sistema UAB que, certamente, contribuíram para a formatação de um modelo específico. Então, essa política surge concomitantemente a alterações legais que, *pari passu* ao seu desenvolvimento, vão perfilando e estruturando a EaD no Brasil. A UAB, nesse sentido, acaba por gerar uma série de pressões coercitivas, direta ou indiretamente.

Para exemplificar, nas entrevistas, o Gestor B afirmou que, apesar de a instituição adotar um modelo canadense, em que os polos presenciais seriam dispensáveis na maioria dos cursos, a adesão da universidade à principal política de fomento da EaD como necessidade para obter os recursos necessários fez com que as ofertas na modalidade contassem com polos presenciais e até mesmo materiais impressos — estes, nas primeiras experiências. Já o Gestor C considera que, ante o avanço significativo das tecnologias digitais e das possibilidades pedagógicas, os polos presenciais se tornam questionáveis e, em muitos cursos, totalmente dispensáveis. No entendimento do Gestor D, o modelo de polos do Sistema UAB precisa ser revisto, podendo-se explorar, por exemplo, a estrutura de institutos federais e universidades que hoje abrangem o interior do país. Isso seria possibilitado mediante uma atuação em rede, que considerasse a importância dos espaços físicos para momentos presenciais, mas que fosse capaz de revisar o modelo instituído pela atual política pública de fomento para a EaD. Enfim, são diferentes compreensões da realidade que convergem para a mesma evidência, qual seja, o Sistema UAB criou um modelo que necessita ser repensado, mas existem entraves que dificultam esse processo. Entraves estes que, para nós, estão muito relacionados à apreensão da modalidade enquanto sinônimo de uma política bem específica. Trata-se de uma visão que não considera a dinâmica essencialmente dialética da institucionalização e a consequente incorporação orgânica dos cursos a distância.

O FENÔMENO DA INSTITUCIONALIZAÇÃO DA PRECARIÉDADE

Para além das resistências ocasionadas pela apreensão da EaD oriunda do Sistema UAB enquanto a EaD pública, esse fenômeno pode até mesmo criar uma percepção sedimentada da modalidade

nos próprios professores que nela atuam. Aqui, propomos o conceito anteriormente mencionado de *institucionalização da precariedade*. Sabe-se que o objeto fulcral deste artigo é, precisamente, o processo de incorporação dos cursos a distância à rotina institucional. No entanto, partindo-se do referencial teórico e das hipóteses iniciais em nossos estudos, via-se a institucionalização como, necessariamente, a não dependência do Sistema UAB — e, mais uma vez, essa política aparece como aspecto incontornável que baliza as representações que inevitavelmente fazemos da EaD pública. Por meio dos empreendimentos analíticos e das evidências empíricas, foi-se observando que é complexo definir, de forma positiva, quais seriam os caminhos necessários, em todos os contextos, para avançar na institucionalização orgânica dos cursos a distância, haja vista a multiplicidade de experiências e realidades que perfilam as instituições. O próprio processo, eminentemente humano e incluindo a interpretação que os sujeitos fazem das estruturas, símbolos, significados etc., não apresenta sempre rumos predefinidos. É claro que existem regularidades que nos permitem propor generalizações importantes na análise do fenômeno; mas compreendemos que a institucionalização é, também, um processo de caráter humano e que, como tal, aproxima-se dos pressupostos das ciências que não são experimentais ou exatas.

Enfim, para nós, a incorporação da modalidade à rotina institucional é um *continuum*, em que a legitimidade deve ser constantemente renovada e assegurada. Tal asserção já foi anteriormente destacada e tem que ver com a abordagem recursiva apresentada por Machado-da-Silva, Fonseca e Crubellate (2005), mas também se relaciona à nossa matriz epistemológica weberiana. Assim, entendemos que é possível falar em uma institucionalização das condições atuais quando estas passam a ser consideradas como legítimas pelos agentes — muito embora não se tenha uma incorporação orgânica da modalidade. Atualmente, há todo um aparato burocrático que, de certa forma e em diferentes níveis, torna a EaD objetiva, possibilitando sua reprodução para além das inconstâncias referentes à subjetividade. Ademais, há certa recorrência⁵ na oferta, mesmo que essa regularidade⁶ possa apresentar maior instabilidade do que a educação presencial. A institucionalização como processo dialético é percebida até mesmo pela capacidade de reprodução. Esta, por seu turno, tem que ver com a burocracia, a perenidade na manutenção do financiamento, a percepção de qualidade, a legitimidade etc. Diante de tais considerações, compreendemos ser plausível falar em institucionalização da precariedade como fenômeno que perpassa pelas instituições públicas. Recorremos às falas dos entrevistados para afirmar nossa hipótese:

Não, eu num... num acho que prejudique tanto não [acumular funções da EaD para além das 40 horas dedicadas às outras atividades na universidade]. Eu acho que dá pra conciliar. Eu acho que deveria constar, porque também, o que acontece, é que as disciplinas, elas não são, é... como eu posso dizer? Como no presencial, por exemplo, você dá uma disciplina com dois encontros... além de você trabalhar um bocado a distância... todo o suporte ao aluno, trabalhando no ambiente direto com alunos, principalmente nos chats, né. Mas, é... eu acho que não... não atrapalha. Dá pra trabalhar na UAB, dá pra trabalhar... eu mesmo não tenho problema. *Eu nem ocuparia minha CDS*

- 5 Por recorrência não estamos entendendo a possibilidade de ofertar cursos semestralmente, anualmente ou em qualquer outro período bem definido como na educação presencial. Até porque, geralmente, nos cursos dependentes da UAB, isso é muito inconstante. De qualquer forma, há, na maior parte das vezes, alguma projeção de abertura de novas turmas e os cursos a distância financiados por essa política de fomento não se constituem, em geral, como oferta única. São várias turmas que foram surgindo ao longo dos anos. Sobre a regularidade, estamos, ao menos aqui, entendendo a capacidade de reprodução que foi sendo mantida durante a existência da UAB, mesmo que tal reprodução esteja sempre envolta em incertezas e instabilidades típicas de uma política de governo e, em última instância, intrínsecas a um neoliberalismo precário e instável. Essa mesma regularidade é importante, pois vai gerando certas percepções nos sujeitos que influem na sua ação social.
- 6 Se levarmos a análise da regularidade e da estabilidade ao seu extremo, a própria existência das universidades em seus moldes atuais é uma incerteza, sobretudo em face de um neoliberalismo pautado na flexibilidade, no desemprego estrutural, na dissolução do Estado, entre outros. Portanto, certamente há níveis de estabilidade, e isso traz impactos importantes na representação que os sujeitos fazem da realidade material. Mas nenhuma política, ainda que de Estado, pode ser considerada suficientemente estável a ponto de não mais poder ser dissolvida. Queremos dizer que, ao menos para nós, a regularidade não é o único indicador da efetiva institucionalização.

[Carga Didática Semanal] com horário... com horário da educação a distância não, só se a instituição aceitasse, mas teria que mudar o regimento da universidade. E ainda não... a gente nem... tá conseguindo fazer isso agora não [...] Tá sim, completamente [institucionalizada]. Ela [a EaD] é *institucionalizada*, ela tem toda... ela tem uma presença na universidade. Ela só não tem banco nos conselhos, porque tem que mudar o estatuto [...] Mas é *institucionalizada*, ela é *totalmente institucionalizada*. A coordenadoria [unidade gestora de EaD], ela é... ela é funcional, ela é ligada à reitoria, então tá tudo... já tá pronto e não tem como tirar mais não. (Docente-formador/aplicador C)

Sim... é... o que a gente coloca, é que esse modelo UAB, é um modelo que foi *institucionalizado* pelo país, né, que foi inicialmente adotado pelo país para se trabalhar com educação a distância, né. Foi uma forma inicial que se encontrou para que se trabalhasse com a educação a distância nas... é... nas [instituições de ensino superior] IES públicas. Mas nem todas as IES, ou... isso para nós ficou muito claro, *que a gente precisava mudar essa forma*. E como que seria essa mudança? Tem... de alguns anos pra cá, nós temos tentado equiparar aos institutos de educação [Institutos Federais], porque a... os institutos, eles já recebem o recurso na matriz. Diferente do que acontece com as universidades, né [...] Então é essa... é... essa questão dessa *institucionalização*, quando a gente pensa que a educação a distância, ela inicia lá como uma política de governo, e não uma política de Estado, essa política de governo ela vem se mantendo e ultimamente pra nós foi, assim, muito... difícil ter uma mudança, é... bem drástica de governo, onde que nós passamos, assim, a ficar questionando, será que vai continuar, ou não vai? Por ser uma política de governo. Então para nós, universidades, foi uma *institucionalização* da modalidade a distância que não foi uma boa escolha, por se tratar de... de uma política de governo, e não uma política de Estado. E isso que a gente tem tentado ainda romper. A... considero que ainda é muito difícil, mas a gente vem tentando, é... romper essa barreira, de transformar a educação a distância em uma política realmente de Estado, em uma política universitária, e não apenas uma política de governo. (Gestor A)

Acho que não... hoje pra gente não interfere [a carga horária na EaD não sendo considerada dentro da carga horária didática semanal], porque como eu disse, aqui é... é muito... é... é *voluntário*, assim. Você dá se você... eu... até porque tem um processo seletivo agora. Mas a gente só participa da EaD quem tem interesse, quem né... quem quer. Então, é... e é opcional, certo? Então se você quiser ficar só com as suas aulas presenciais, não tem problema. Você vai ter sua carga horária de 40 ou 20 horas, o que for e pronto... cumpriu sua tabela lá. Mas... aí se você for... é... além disso contabilizar... a gente ia ter problema se a gente fosse... é... contar como carga horária na carga horária oficial mínima do professor, a EaD dele. Porque a gente ia ficar com déficit, porque... o quantitativo de professor nosso é muito... essas universidades mais novas, todas elas, elas foram feitas uma conta muito fechadinha, né, de carga horária docente pra definir o número de docentes. Então, exatamente, é... bom, você tem a sua carga horária mínima presencial, se você quiser ficar com ela você fica, se você quiser expandir com EaD, expande, pontua no barema, mas você não pode é ficar... reduzir a sua carga horária presencial, porque você tá na EaD... tá? Aí não [...] Agora, claro, tem universidade que talvez considere, porque é muito da autonomia também [...]. (Docente-formador/aplicador F)⁷

7 Esse professor considera que a EaD está em processo de institucionalização. Para ele, o ponto indispensável seria maior apoio à modalidade por meio de mais políticas de incentivo e indução, como editais com bolsas de pesquisa para alunos dos cursos a distância, inserção maior na pós-graduação etc. Seja como for, destaca-se o fato de que, embora o entrevistado considere a institucionalização como ainda em processo, a não incorporação do esforço docente no aparato burocrático institucional não o incomoda, nem tampouco a inclusão da EaD na matriz orçamentária é citada, ao menos na entrevista, como estratégia fundante na incorporação à rotina institucional.

A EaD tá sim [institucionalizada]... faz parte do [plano de desenvolvimento individual] PDI, faz parte do Projeto Político Pedagógico da instituição, é... foi tudo aprovado nos colegiados, enfim... o que eu digo não é nem institucionalizado, é... que o fato de não ser uma iniciativa da universidade, né... a universidade faz parte da iniciativa de outra... de outra entidade, que é o [Consórcio de Educação Superior a Distância do Estado do Rio de Janeiro] CEDERJ, isso dificulta demais um maior engajamento da instituição nos processos da EaD [...] Então, falta engajamento. Porque *institucionalmente tá tudo resolvido*. A gente não tem problemas... a gente tem todos os instrumentos legais que possibilitariam um maior engajamento dos professores, né... Nós não temos é essas políticas desenvolvidas pra isso. O próprio programa *** [nome do programa], só pra te dar um exemplo bem claro, na última versão sobrou bolsa. E foram bolsas que vieram do... da cota de bolsas de iniciação científica do CNPq. Você sabe que essas bolsas são fruto de disputa intensa dentro da universidade. A reitoria anterior conseguiu vincular uma parte dessas bolsas para o programa ***. E mesmo assim... os colegas sabendo que tinha bolsa... mesmo assim sobrou bolsa. (Docente-formador/aplicador L)

Não foi fácil [o processo de incorporação da modalidade à rotina institucional], por isso eu digo, *tá totalmente institucionalizada*, porque nós abolimos a palavra “EaD” [dos regimentos], ela [a modalidade] virou igual [ao presencial], é ensino. A universidade trata como ensino. É simplesmente ensino. Então, por isso que nós temos... *que ela tá totalmente institucionalizada*. Ah, e outra coisa, no diploma dos alunos não tem a palavra... “feito a distância”, no diploma vem dizendo “formado em licenciatura em Letras”, não tem dizendo “em licenciatura em Letras a distância”. Não existe isso. Então, o diploma é único para os alunos presenciais e para o aluno a distância [...] Por isso que eu digo, *totalmente institucionalizada*. Foi uma guerra, mas conseguimos. (Gestor B)

Não, aí já... aqui já tão acostumados [a acumular as funções da EaD com a carga horária presencial]. Aqui eles já... já têm isso, já... *já acontece de longa data*, então os professores já... já criaram essa... essa cultura de não... não se preocupar em... em dar aula no EaD e registrar na... no departamento. Porque a disciplina, ela aparece registrada sem carga horária, né. Como... só pra ele formalizar isso, porque precisa aparecer essa disciplina lá no... no departamento. Porque a disciplina é do departamento. Mas aí fica com carga horária zerada. Então isso já... *já acontece já há bastante tempo isso, então nunca foi um empecilho*. É, às vezes podem vir algumas consultas, mas eu sempre já tenho essa resposta padrão [de que é aconselhável não registrar as horas de EaD na carga horária didática semanal, pois eles recebem bolsa UAB para o trabalho na modalidade], e nunca se buscou maior informação sobre isso. E pra CAPES não adianta perguntar, porque a CAPES sempre vai dizer que isso é uma decisão da instituição. (Gestor C)

[...] Hoje tivemos uma reunião com um representante da CAPES e entendíamos que a EaD ainda não estava efetivamente institucionalizada na *** [nome da instituição], contudo outras instituições com apenas uma unidade para execução da UAB se consideram institucionalizadas. (Docente-formador/aplicador I)

Os depoimentos dos entrevistados trazem informações em demasia importantes que precisam ser esclarecidas. Primeiramente, constata-se que, a depender da instituição e do próprio sujeito, existem experiências em que a percepção da EaD, mais especificamente aquela advinda do modelo UAB que resulta naquilo que aqui estamos chamando de sinônimo da modalidade, culmina no entendimento de que existe, hodiernamente, uma efetiva cristalização. Pode-se objetar afirmando que indicadores dariam conta de evidenciar que não há, de fato, essa incorporação orgânica, até porque o próprio custeio não está, por praxe, incluído na matriz orçamentária. Em todo o caso, analisando os

dados sob o entendimento weberiano concernente à atribuição de sentido subjetivo à ação social, a percepção que os sujeitos têm de uma EaD institucionalizada é ponto nevrálgico. Basta recorrermos à nossa definição que defende o processo de institucionalização como fenômeno dialético, imbricado nas lutas no cerne das universidades. Pois bem, se há um conformismo com a atual condição da EaD, entendendo que a modalidade está incorporada, têm-se, então, duas principais consequências: de um lado, há um esforço não apenas em avançar rumo à institucionalização, como também em sobrepujar a atual percepção e o modelo UAB que geram entraves no processo; por outro lado, naqueles casos em que há certo conformismo, mesmo que determinadas especificidades incomodem, elas podem não germinar o descontentamento necessário para impelir os sujeitos à luta institucional fundante no processo de incorporação orgânica da EaD. Sendo assim, consideramos que há, efetivamente, uma institucionalização da precariedade indissociável da percepção originada pelo modelo UAB. Modelo este que, como já dissemos, torna-se, em determinado momento, a modalidade, isto é, uma idealização que toma a EaD em suas características supostamente universais e necessárias.

A percepção de que os cursos a distância são inevitavelmente dependentes de fomento externo e paralelos a outras práticas institucionais pode gerar esse fenômeno no que tange ao conformismo em face das condições atuais. Novamente, o fato de ser considerada um paralelo faz com que a EaD possa ser analisada, ao menos objetivamente, como não incorporada organicamente no seio institucional. A partir disso, ter-se-ia uma evidência de atraso na institucionalização da modalidade. Só que a nossa pesquisa defende outro olhar para esse processo, tomando como principal ponto analítico a interpretação e, por consequência, a atribuição de um sentido subjetivo à ação social. Quer dizer que, muito embora existam indicadores que desvelem a parcial ou total dependência do Sistema UAB, a percepção dos sujeitos ante a realidade concreta é determinante no avanço, ou mesmo no retrocesso, dessa institucionalização da modalidade.

Tendo em vista que o modelo de uma política governamental parece impingir nos docentes certa naturalização da precariedade, gera-se um conformismo contraproducente, ou até mesmo uma necessidade de superar o preconceito que tem origem na apreensão da EaD como invariavelmente precária. Cita-se, além disso, a própria visão dicotômica que insere as modalidades a distância e presencial numa luta constante por manutenção ou redirecionamento de recursos escassos. Quando o financiamento está assegurado pelo Sistema UAB, quer dizer, sem a necessidade de recorrer aos poucos recursos da matriz orçamentária, a dicotomia não deixa de existir, mas assume outro perfil. Nesses casos, a EaD resiste no seio institucional, mas é rechaçada, em muitos sentidos, pelo aparato burocrático institucional, como, por exemplo, naquilo que diz respeito à consideração das horas trabalhadas na modalidade para avaliação do desempenho profissional com vistas à progressão funcional ou também para preenchimento dos encargos docentes em conformidade com a carga horária de trabalho semanal.

Dito isso, salientamos que a institucionalização é, para nós, um fenômeno estritamente ligado à recursividade. Além do mais, trata-se de um processo humano, dependente de sujeitos engajados nos debates institucionais que se constituem como a mola mestra do desenvolvimento dessa incorporação da EaD à rotina das universidades. Na medida em que é intrínseco aos indivíduos, esse fenômeno também está atrelado à realidade material e concreta, inserida num contexto histórico-social delimitado. Depende, portanto, da própria história da instituição, bem como dos sujeitos que a compõem durante sua trajetória e desenvolvimento. Entendendo-se que os seres humanos são, ainda, o átomo das universidades, pois as práticas institucionais são perfiladas pela ação social — e, aqui, estamos nos alinhando a Weber (2015; 2016) —, há de considerar, como fator determinante para a análise, a interpretação que os sujeitos fazem das micro e macroestruturas.

Evidentemente, todo o aparato burocrático institucional e a objetivação da EaD tornam-se elementos que dão maior sustentação e viabilizam o processo de reprodução das práticas institucionais. A perenidade está intimamente relacionada àqueles indicadores propostos por Ferreira e Carneiro (2015).

Isso porque, ainda que os indivíduos estejam aptos para se lançarem nas lutas almejando a incorporação da EaD, a ausência dos recursos físicos e da materialidade fundamental nesse processo tende a tornar tais embates inócuos. Mas a contribuição de nossa análise volta-se a mostrar que o contrário também é verdade. Ou seja, mesmo que existam todas as condições favoráveis e necessárias à reprodução de uma prática institucional, sua perenidade sempre depende da interpretação que os sujeitos fazem da realidade concreta e, assim sendo, agem. Com efeito, certas condições materiais oferecem mais garantias de uma reprodução com menor possibilidade de interferências. No entanto, por se tratar de um processo dialético e, conseqüentemente, humano, a institucionalização da EaD tem que ver com a legitimação. E, a rigor, nenhuma prática institucional é sólida o suficiente a ponto de que, em dado momento e a depender do contexto histórico-social, não possa perder sua legitimidade e, assim, sofrer com movimentos contraditórios que culminem na *desinstitucionalização*. Noutras palavras, qualquer prática institucional, conquanto esteja assegurada por vários pilares, pode ser considerada, em determinado contexto, como ilegítima, de sorte que pode ser expurgada da rotina institucional.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A institucionalização da EaD é, com efeito, um fenômeno complexo. Não ignoramos, neste artigo, as abordagens multifacetadas que as pesquisas na área propõem para estudá-lo. Seja como for, nossa investigação parte de uma abordagem epistemológica weberiana, enfocando o sentido subjetivo atribuído à ação social. Como resultado, compreendemos as universidades públicas (estaduais e federais) como aglomerados de sujeitos que agem reciprocamente. Além do mais, utilizamos a dialética como instrumento conceitual que nos permite enfatizar as contradições imanentes como motor do processo que se movimenta por meio de sínteses que resultam das lutas e embates institucionais. Sendo fenômeno inerentemente humano, a institucionalização é, já o dissemos, um *continuum* que não apresenta sequencialidade inexorável e nem tampouco se esgota num nível avançado de cristalização das práticas. Isso porque a legitimidade, aspecto basilar, deve ser constantemente renovada e assegurada, o que viabiliza a sujeição à pressão exercida pela ordem das coisas e possibilita a reprodução de atividades desta e não daquela maneira.

O que precede nos dá sustentação, portanto, para investigarmos alguns dos entraves que, até o momento, mantêm-se naquilo que chamamos de incorporação orgânica da EaD. Em primeiro lugar, os dados empíricos demonstram que, em muitas universidades, o Sistema UAB é visto como sinônimo dos cursos a distância públicos. Isso dificulta, à guisa de exemplo, vislumbrar outras configurações possíveis para a modalidade que estejam para além de um modelo histórica e socialmente delimitado, impingido por uma política de caráter emergencial. Conseqüentemente, essa forma peculiar de interpretação da realidade concreta leva ao que chamamos de institucionalização da precariedade. Trata-se de fenômeno cuja interpretação das condições materiais o tornam legítimo, arrefecendo os embates e lutas institucionais que são o motor do processo. Se há conformação no que tange à ordem vigente, os sujeitos se acomodam às atuais circunstâncias e, assim sendo, não se engajam nas querelas fundantes que permitem avançar na institucionalização da EaD.

Ora, sabemos que o objeto de estudo se mostra intrincado na medida em que é capaz de jungir especificidades subjetivas e materiais. Outrossim, pensar a superação do Sistema UAB é complexo, porquanto não tem que ver apenas com uma atitude racionalmente orientada. Em muitas universidades, decerto, a descontinuidade da atual política de fomento implica a dissolução das propostas de EaD. Nesse prisma, são precisos outros estudos que se debrucem sobre a temática, especialmente aqueles que enfoquem casos específicos, a fim de descortinar as especificidades de cada realidade institucional. Dada a complexidade intrínseca ao fenômeno da institucionalização, as generalizações que fazemos apresentam, é claro, limitações. As universidades, em suas circunstâncias e peculiaridades histórico-sociais, precisam ser analisadas pormenorizadamente para que seja possível pensar e propor encaminhamentos que contribuam para a superação da institucionalização da precariedade e, conseqüentemente, para a superação do Sistema UAB rumo à efetiva incorporação orgânica da EaD.

REFERÊNCIAS

- ABREU, Nelsio Rodrigues de; BALDANZA, Renata Francisco; GONDIM, Sônia M. Guedes. Os grupos focais on-line: das reflexões conceituais à aplicação em ambiente virtual. **JISTEM – Journal of Information Systems and Technology Management**, São Paulo, v. 6, n. 1, p. 5-24, 2009. Disponível em: https://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1807-17752009000100002&lng=en&nrm=iso. Acesso em: 21 maio 2022.
- ANTUNES, Marcelo Moreira. Técnica Delphi: metodologia para pesquisas em educação no Brasil. **Revista de Educação**, Campinas, v. 19, n. 1, jan./abr. 2014. Disponível em: <https://periodicos.puc-campinas.edu.br/seer/index.php/reeducacao/article/view/2616>. Acesso em: 19 abr. 2022.
- ARAÚJO, Sarah Mendonça de; FREITAS, Maria Teresa Menezes. O processo de Institucionalização da EaD na Educação Superior: entraves e desafios. In: CONGRESSO BRASILEIRO DE ENSINO SUPERIOR A DISTÂNCIA – ESUD 2013, 10., Belém. **Anais [...]**. Belém: [s.n.], 2013. p. 1-14.
- BACKES, Dirce Stein; COLOMÉ, Juliana Silveira; ERDMANN, Rolf Herdmann; LUNARDI, Valéria Lerch. Grupo focal como técnica de coleta e análise de dados em pesquisas qualitativas. **O Mundo da Saúde**, São Paulo, v. 35, n. 4, p. 438-442, 2011. Disponível em: https://bvsmms.saude.gov.br/bvs/artigos/grupo_focal_como_tecnica_coleta_analise_dados_pesquisa_qualitativa.pdf. Acesso em: 22 maio 2022.
- BARRERA, Débora Furtado. **O Sistema UAB na UnB: possibilidades, contradições e desafios para a institucionalização da EaD no ensino de graduação**. 2018. 133 f. Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade de Brasília, Brasília, 2018.
- BELLONI, Maria Luiza. **Educação a Distância**. 3. ed. Campinas: Autores Associados, 2003. 115 p.
- BRASIL. **Referenciais para o processo de institucionalização da educação a distância (EaD) no Sistema Universidade Aberta do Brasil (UAB)**. Brasília: CAPES, 2017.
- CHAQUIME, Luciane Penteado; AREÃO, Andreza Silva. A tutoria como docência: aproximações sobre os papéis dos tutores virtual e presencial na Educação a Distância. In: MILL, Daniel; SANTIAGO, Glauber; SANTOS, Marilde; PINO, Douglas (orgs.). **Educação a distância: dimensões da pesquisa, da mediação e da formação**. São Paulo: Artesanato Educacional, 2018. p. 139-150.
- COSTA, Celso José da; PIMENTEL, Nara Maria. O sistema Universidade Aberta do Brasil na consolidação da oferta de cursos superiores a distância no Brasil. **ETD - Educação Temática Digital**, v. 10, n. 2, p. 71-90, out. 2009. Disponível em: <https://periodicos.sbu.unicamp.br/ojs/index.php/etd/article/view/978>. Acesso em: 12 maio 2022.
- COSTA, Maria Luisa Furlan. História e políticas públicas para o ensino superior a distância no Brasil: o programa universidade aberta do Brasil em questão. **Revista HISTEDBR On-line**, v. 12, n. 45, p. 281-295, jun. 2012. Disponível em: <https://periodicos.sbu.unicamp.br/ojs/index.php/histedbr/article/view/8640149>. Acesso em: 06 maio 2022.
- DIMAGGIO, Paul J.; POWELL, Walter W. A gaiola de ferro revisitada: isomorfismo institucional e racionalidade coletiva nos campos organizacionais. **Revista de Administração de Empresas**, v. 45, n. 2, p. 74-89, 2005. Disponível em: <https://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rae/article/viewFile/37123/35894>. Acesso em: 15 mar. 2022.
- DUARTE, Adriana Bogliolo Sirihal. Grupo focal online e offline como técnica de coleta de dados. **Informação & Sociedade: Estudos**, v. 17, n. 1, 4 abr. 2007. Disponível em: <https://periodicos.ufpb.br/ojs/index.php/ies/article/view/487>. Acesso em: 12 maio 2022.

DUARTE, Teresa. A possibilidade de investigação a três: reflexões sobre a triangulação (metodológica). **CIES e-WorkingPaper**, Lisboa, n. 60, p. 1-24, 2009. ISSN: 1647-0893

ENGELS, Friedrich. **Anti-Dühring**: a revolução da ciência segundo o senhor Eugen Dühring. Tradução: Nélío Schneider. São Paulo: Boitempo, 2015.

FERREIRA, Marcello; CARNEIRO, Teresa Cristina Janes. A institucionalização da educação a distância no ensino superior público brasileiro: análise do Sistema Universidade Aberta do Brasil. **Educação Unisinos**, São Leopoldo, v. 19, n. 2, p. 228-242, maio-jun. 2015. Disponível em: <https://revistas.unisinos.br/index.php/educacao/article/view/edu.2015.192.07>. Acesso em: 22 maio 2022.

FERREIRA, Marcello; COSTA, Marcos Rogério Martins; MILL, Daniel. Reflexões necessárias e urgentes acerca da gestão da EAD no Brasil. **Plurais Revista Multidisciplinar**, v. 6, n. 3, 28 nov. 2021. Disponível em: <https://www.revistas.uneb.br/index.php/plurais/article/view/13242>. Acesso em: 15 jun. 2025.

GONDIM, Linda M.P.; LIMA, Jacob Carlos. **A pesquisa como artesanato intelectual**: considerações sobre método e bom senso. São Carlos: EdUFSCar, 2010.

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

LAKATOS, Eva Maria; MARCONI, Marina de Andrade. **Metodologia científica**. 7. ed. São Paulo: Atlas, 2019.

LAPA, Andrea; PRETTO, Nelson De Luca. Educação a distância e precarização do trabalho docente. **Em Aberto**, Brasília, v. 23, n. 84, p. 79-97, nov. 2010. Disponível em: <https://repositorio.ufba.br/ri/bitstream/ri/5569/1/1792-7441-1-PB.pdf>. Acesso em: 20 maio 2022.

MACHADO-DA-SILVA, Clóvis L.; FONSECA, Valéria Silva da; CRUBELLATE, João Marcelo. Estrutura, agência e interpretação: elementos para uma abordagem recursiva do processo de institucionalização. **Revista de Administração Contemporânea**, v. 9, n. 1, p. 9-39, 2005. Disponível em: https://www.scielo.br/scielo.php?pid=S1415-6552005000500002&script=sci_abstract&tlng=pt. Acesso em: 10 maio 2022.

MARX, Karl. **O capital**: crítica da economia política: Livro I: o processo de produção do capital. Tradução de Rubens Enderle. São Paulo: Boitempo, 2013. 875 p.

MARX, Karl. **Miséria da Filosofia**. São Paulo: Boitempo Editorial, 2017.

MARX, Karl; ENGELS, Friedrich. **A ideologia alemã**: crítica da mais recente filosofia alemã em seus representantes Feuerbach, B. Bauer e Stirner, e do socialismo alemão em seus diferentes profetas (1845-1846). Tradução: Rubens Enderle, Nélío Schneider e Luciano Cavini Martorano. São Paulo: Boitempo, 2007.

SADER, Emir. Apresentação. In: MARX, Karl; ENGELS, Friedrich. **A ideologia alemã**: crítica da mais recente filosofia alemã em seus representantes Feuerbach, B. Bauer e Stirner, e do socialismo alemão em seus diferentes profetas (1845-1846). Tradução: Rubens Enderle, Nélío Schneider e Luciano Cavini Martorano. São Paulo: Boitempo, 2007. p. 09-15.

SAVIANI, Dermeval. Crise estrutural, conjuntura nacional, coronavírus e educação: o desmonte da educação nacional. **Revista Exitus**, Santarém/PA, v. 10, n. 1, p. 01-25, 2020. Disponível em: <https://www.ufopa.edu.br/portaldeperiodicos/index.php/revistaexitus/article/download/1463/858/3143>. Acesso em: 19 maio 2022.

VELOSO, Braian. **Incorporação Orgânica da Educação a Distância nas Universidades Públicas**. 2022. 405 f. Tese (Doutorado em Educação) – Centro de Educação e Ciências Humanas, Universidade Federal de São Carlos, São Carlos, 2022. Disponível em: <https://repositorio.ufscar.br/handle/ufscar/16143>. Acesso em 20 jun. 2025.

VELOSO, Braian; MILL, Daniel. Institucionalização da educação a distância pública enquanto fenômeno essencialmente dialético. **Educação em Revista [online]**, v. 38, p. 1-22, 2022. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/edur/a/rZrHFb9Dz4SJqTNyc7QfxyK/?lang=pt>. Acesso em: 25 jun. 2025.

WEBER, Max. **Economia e Sociedade**. Tradução: Regis Barbosa e Karen Elsabe Barbosa. 4. ed. v. 2. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2015. 580 p.

WEBER, Max. **Metodologia das ciências sociais**. Tradução: Augustin Wernet. 5. ed. Campinas: Editora da Unicamp, 2016. 687 p.

WRIGHT, James T. C.; GIOVINAZZO, Renata Alves. DELPHI - uma ferramenta de apoio ao planejamento prospectivo. **Caderno de Pesquisas em Administração**, São Paulo, v. 1, n. abr./jul. 2000, p. 54-65, 2000. Disponível em: <https://repositorio.usp.br/single.php?id=001173053>. Acesso em: 05 maio 2022.

Como citar este artigo: VELOSO, Braian Garrito; MILL, Daniel. Entraves no processo dialético de institucionalização da educação a distância pública. **Revista Brasileira de Educação**, v. 30, e300064, 2025. <https://doi.org/10.1590/S1413-24782025300064>

Conflitos de interesse: Os autores declaram que não possuem nenhum interesse comercial ou associativo que represente conflito de interesses em relação ao manuscrito.

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

Contribuições dos autores: Conceituação, Curadoria de Dados, Análise Formal, Investigação, Metodologia, Software, Visualização, Escrita – Primeira Redação, Escrita – Revisão e Edição: Veloso, B.; Administração do Projeto, Supervisão, Validação, Visualização, Escrita – Revisão e Edição: Mill, D.

Declaração de disponibilidade de dados: Os dados de pesquisa só estão disponíveis mediante solicitação.

SOBRE OS AUTORES

BRAIAN GARRITO VELOSO é doutor em educação e em sociologia pela Universidade Federal de São Carlos (UFSCar). Professor adjunto na Universidade Federal de Lavras (UFLA).

DANIEL MILL é doutor em educação pela Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG). Professor titular da Universidade Federal de São Carlos (UFSCar).

Recebido em 30 de maio de 2022

Aprovado em 11 de junho de 2024

Editor/a responsável: Wilma de Nazaré Baia Coelho  <https://orcid.org/0000-0001-8679-809X>