

A educação a distância nas universidades federais do Centro-Oeste do Brasil: institucionalização e cenário em (des)continuidade

Katia Morosov Alonso

SANTOS, Catarina de Almeida; LIMA, Daniela da Costa Britto Pereira; NOGUEIRA, Danielle Xabregas Pamplona (Orgs.). *Institucionalização da educação superior a distância nas universidades federais da região Centro-Oeste: temáticas em questão*. Brasília, DF: Ed. UnB, 2021. 310 p. Disponível em: <https://livros.unb.br/index.php/portal/catalog/book/92>. Acesso em: 3 dez. 2022.

A expansão da educação a distância (EaD) no Brasil, sobretudo da educação superior, foi, e ainda é, marcada por dinâmicas que implicam enormes contradições entre o setor público e o setor privado da educação brasileira. Não à toa, o título da presente resenha enuncia (des)continuidade, justamente por se tratar de obra cujo objeto é a pesquisa sobre a institucionalização da EaD nas instituições federais de ensino superior (Ifes) do Centro-Oeste. Essa (des)continuidade tem a ver com os estudos divulgados pela coletânea, que apontam a fragilidade da EaD nas Ifes, principalmente pelo modo de seu desenvolvimento no País, por meio de um programa e com base em editais inconstantes. Por certo, se o foco fossem as instituições de ensino superior (IES) da mesma região, teríamos “continuidades” marcadas pela acelerada expansão, mercantilização e financeirização, não apenas da EaD, mas da oferta geral do ensino superior, independentemente das regionalidades brasileiras que impactam sobremaneira sua expansão, conforme assinala Bielschowsky (2020, p. 246):

Enquanto o setor público tem mantido aproximadamente o perfil de oferta nos últimos 10 anos, o setor privado tem mudado bastante, principalmente devido a três fatores: crescente concentração de matrículas em poucos grupos empresariais do ramo da educação; crescimento de matrículas em IES particulares com fins lucrativos; e maior participação percentual de alunos de EaD.

O mesmo autor traz dados do que chama “quadro dramático” para os estudantes que corresponderam a 1,32 milhão de matrículas em 2018. Desse total,

20,7% de todos os alunos das IES privadas estavam matriculados em instituições do grupo Kroton e do grupo da Universidade Paulista (Unip). É notório que as instituições privadas tenham o seu protagonismo nessa modalidade (dez grandes grupos privados detêm a maioria das vagas/matrículas), liderando o crescimento exponencial da EaD nos últimos anos. Embora não seja o foco central aqui, é relevante evidenciar tais dados, já que suscitam diferenças marcantes entre a expansão do ensino superior no âmbito privado e no público, incluindo a EaD. Pode-se afirmar, portanto, que os ensinos presencial e a distância estão implicados em dinâmicas de expansão únicas, com reflexos, no caso da EaD, em sua institucionalização.

Apesar do crescimento expressivo da oferta da EaD na esfera privada, os marcos regulatórios e as disputas travadas no campo se mantêm, de modo que os trabalhos apresentados no livro são atualíssimos, justamente por implicar a discussão sobre a EaD nas dinâmicas de expansão do ensino superior como um todo.

Resultado de pesquisa interinstitucional realizada em cinco universidades federais do Centro-Oeste – Universidade de Brasília (UnB); Universidade Federal de Goiás (UFG); Universidade Federal de Mato Grosso (UFMT); Universidade Federal de Mato Grosso do Sul (UFMS); e Universidade Federal da Grande Dourados (UFGD) –, a obra compara processos, organização e práticas de implementação e institucionalização da EaD em cada uma das Ifes citadas, e é composta por 16 capítulos, prefácio, apresentação e considerações finais. Desses capítulos, 13 tratam, especificamente, da institucionalização da EaD sob diferentes aspectos, considerando as instituições em que os estudos aconteceram; dois outros versam sobre o uso das tecnologias digitais (TD); e um sobre autoavaliação da EaD. As pesquisas se valeram da abordagem qualitativa para geração de dados, com instrumentos variados. Diante disso, cabe a pergunta: com tal composição, haveria um lugar comum entre os trabalhos? A resposta é afirmativa: embora com especificidades nas temáticas, a tônica das investigações tem relação intrínseca com a problemática da institucionalização da EaD.

No primeiro capítulo, o qual marca a posição do grupo sobre as compreensões que fundamentam as análises sobre a institucionalização da EaD, é apresentada a trajetória dessa modalidade de ensino no Brasil, com ênfase nos elementos regulatórios e institucionais, de modo a compor aporte teórico e conceitual sobre a temática. Nos demais capítulos, há, de modo geral, contextualização das Ifes, bem como os percursos pelos quais os processos de institucionalização da EaD, com suas rotinas, permanências, ações, projetos, organização e procedimentos, foram desenvolvidos em cada uma delas.

O eixo comum nas análises sobre a institucionalização da EaD nas Ifes evidencia ações fragmentadas, com pouca articulação entre si, denotando baixa organicidade na oferta da formação por meio dela, e a falta de prioridade na instauração de procedimentos que pudessem fortalecê-la internamente nas instituições mencionadas.

Haja vista as dinâmicas institucionais, o ponto comum entre os capítulos é a baixa representação da EaD nos organismos de decisões nas instituições, além da percepção dos gestores sobre a (im)permanência da EaD, considerando-se, sobretudo,

a política de financiamento que influencia sobremaneira a inconstância de sua oferta, redundando na fragilidade das organizações internas das instituições. Do mesmo modo, ao não se ter uma política de expansão da EaD que conformasse oferta, financiamento e disponibilidade de professores, técnicos e outros profissionais dedicados à formação por meio dela, corrobora-se o processo de baixa institucionalização, justamente por não se conformar espaços e dinâmicas, pois

a institucionalização é vista como um processo que ocorre em fases ao longo do tempo, resultante de fatores que interagem para criar um ambiente que lhe dê suporte. É o estabelecimento de uma prática ou ação em um sistema humano, caracterizada pela rotina difundida e legitimada, esperada, apoiada, permanente e resiliente. (Lima, 2021 p. 28).

Por outro lado, se há dificuldades como as apontadas aqui, os trabalhos explicitam, ainda, os movimentos que permitiram às Ifes ofertar a EaD, constituindo percursos que denotam institucionalizações ao se considerar os perfis de cada uma delas. São diferentes os arranjos para se abrigar a EaD, e eles sempre são dependentes das diretrizes estabelecidas nos documentos legais e nos programas de governo.

No sentido de esclarecer essa afirmação, é importante trazer que o artigo 80 da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDBEN – Brasil. Lei nº 9.394, 1996) dispõe que o “Poder Público incentivará o desenvolvimento e a veiculação de programas de ensino a distância [...]” e que a instituição interessada em desenvolver essa modalidade de ensino tem de ser credenciada pela União, à qual cabe a regulamentação dos requisitos de avaliação, autorização e implementação dos programas. A partir dessa regulamentação, houve uma expansão relevante da modalidade no Brasil. No início dos anos 2000, principalmente, quando essa modalidade de ensino foi marcada por parcerias e consórcios para a oferta de cursos a distância pelas universidades públicas, o Governo Federal começou a estabelecer programas para incentivar as atividades de ensino que envolvessem a EaD.

Posteriormente, o sistema Universidade Aberta do Brasil (UAB) foi criado pelo Ministério da Educação (MEC), em 2005, com foco nas políticas e na gestão da educação superior. Tratou-se de uma estratégia que inicialmente foi desenvolvida por meio da articulação entre a Secretaria de Educação a Distância (Seed/MEC) e a Diretoria de Educação a Distância da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (DED/Capes), com vistas à expansão da educação superior, no âmbito do Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE), de 24 de abril de 2007. Depois disso, a oferta de cursos a distância, nas Ifes, tem ocorrido por meio de adesão aos editais de financiamento, seja de cursos de formação inicial (graduação), continuada (extensão) ou de pós-graduação (especialização *lato sensu* e cursos de mestrado profissional *stricto sensu*).

Desse modo, a institucionalização da EaD é marcada por tensionamentos entre o geral (diretrizes) e o local (Ifes), indicando processos singulares para o seu desenvolvimento. Se, em uma das Ifes, a EaD se espraia em núcleos e em departamentos, como é o caso da UFMT, em outra, como a UFG, a oferta ocorre por meio da Pró-Reitoria de Extensão; na UnB, há um centro que organiza essa oferta, configurando trajetórias institucionais próprias, porém possíveis para a conformação

da EaD em cada uma delas. O que se evidencia na coletânea é que as institucionalizações próprias e singulares ficam ameaçadas, justamente, pela forma de financiamento para a oferta da EaD, assentadas num programa cujo desenvolvimento tem base em editais, dependentes, sempre, dos recursos financeiros provenientes da DED/Capes.

É importante ressaltar que os autores propõem uma atualização das pesquisas abordadas nos 13 capítulos mencionados, levando em conta o tempo transcorrido entre a produção delas e sua efetiva publicação. Como indicado nas considerações finais, os capítulos do livro “foram escritos no início do segundo semestre de 2017”, época em que o trabalho foi submetido a edital de publicação. O lançamento da coletânea ocorreu apenas no ano de 2021, entre outras razões, pelo advento da covid-19, momento em que se impôs o isolamento físico para conter a propagação do vírus. Por essa razão, as Ifes suspenderam as aulas presenciais e, a partir disso, foi estabelecido o denominado Ensino Remoto Emergencial (ERE). Muito rapidamente foi possível constatar a fragilidade da oferta desse ensino, fosse pelas condições ou pela falta delas, para sustentar acesso a dispositivos tecnológicos e internet, bem como a implicação do uso intenso das tecnologias da informação e comunicação (TICs) nos currículos da educação superior no Brasil. Ficou evidente que a oferta de formação em organização didático-pedagógica com uso intenso das TICs não é meramente a utilização de um Ambiente Virtual de Aprendizagem (AVA) ou o uso de recursos de maneira instrumental.

Novamente, a institucionalização da EaD é pauta importante, considerando os debates sobre o uso intenso das TICs na formação em nível superior. Dessa forma, resultaram confusões entre o que seriam o ERE e a EaD. Como apontado no capítulo que finaliza a coletânea, se o ERE tem um caráter fugaz, levando em conta a pandemia da covid-19, a EaD tem legislação própria e é conformada nesse contexto. Assim, o capítulo mencionado, ao trazer a problemática do ERE e do uso intenso das TICs na formação, evidencia a necessidade de discussão ampla sobre possibilidades formativas que impliquem outras e novas possibilidades educativas.

Aliado ao isolamento físico, ao ERE, à falta de vacinas, às perdas de milhares de vidas no país, o corte de recursos financeiros na educação foi enorme. Segundo dados publicados pela Federação de Sindicatos de Professores e Professoras de Instituições Federais de Ensino Superior e de Ensino Básico, Técnico e Tecnológico (Proifes), em 2019, as verbas das Ifes correspondiam a apenas 27,34% das aplicadas em 2010 (ADURN, [2021]) e, no final do ano de 2022, as atividades dessas instituições foram paralisadas em razão de novos cortes orçamentários. Por óbvio que os recursos disponíveis para a EaD sofreram dos mesmos males.

O penúltimo capítulo do livro, “Educação a Distância e cultura digital: possibilidades e desafios”, analisa e problematiza a oferta da EaD em tempos de cultura digital, no sentido de se compreender possíveis contribuições para uma educação participativa, crítica e dialógica, tendo por base escolhas a serem efetivadas por nós educadores ao “lançarmos mão” das TICs para e nos processos educativos.

Ao final, temos o capítulo “Um estudo sobre a inclusão digital no estado de Goiás”, em que os autores tratam das ações, dos programas e dos projetos que

conformariam uma política pública de inclusão digital aos brasileiros. No fechamento da obra, é apresentado um debate, considerando a implementação do ERE imposto pela pandemia da covid-19, alertando para o uso de redes e plataformas públicas, de modo a nos contrapormos à compra ou à contratação de soluções mercantis e empresariais para e no processo educativo.

Diante do exposto, faz-se necessário trazer à cena algumas problemáticas relacionadas à EaD no Brasil. Há, sim, em primeiro lugar, preconceitos e (des)entendimentos que reduzem a oferta de formação por meio da EaD à pretensa relação custo-aluno mais barata que, segundo Bielschowsky (2022), sustenta a expansão da educação superior no setor privado, tendo por consequência a baixa qualidade formativa. Por outro lado, a capilarização da EaD no País, com base na disseminação de polos e com a ideia de acompanhamento pelos denominados tutores, envolveu, conforme Alonso (2010), dinâmicas frágeis para apoiar a aprendizagem dos estudantes, não configurando redes de formação potentes. E, ainda, entre vários aspectos, a EaD, ao não deixar raízes profundas nas IES, fica como apêndice ou ação episódica, sobretudo nas Ifes, por conta da maneira pela qual aconteceu o financiamento de seus cursos.

Essas são apenas as pontas de um *iceberg* que, longe de implicar somente a EaD, constrange-nos a refletir sobre a expansão do ensino superior brasileiro como um todo marcado profundamente pela expansão privatista, quantitativista e mercantilizada. A EaD, ao que parece, é uma das estratégias para e nesses movimentos. Nesse sentido, as pesquisas da coletânea são relevantes, convidando-nos a pensar sobre “institucionalização” da modalidade em sentido amplo, considerando, porém, as especificidades de cada uma das Ifes que compõem o cenário do Centro-Oeste.

Ao mesmo tempo, é igualmente necessário reconhecer o trabalho comprometido desenvolvido por muitas IES públicas, que levam educação de qualidade socialmente referenciada ao interior do Brasil. É importante sublinhar que grande parte daqueles que poderiam ingressar no ensino superior público não têm acesso a ele. Propor possibilidades que assegurem o acesso, a permanência e a qualidade na formação é responsabilidade do Estado; sendo assim, uma EaD que tenha por princípio democratizar o acesso ao ensino superior é fundamental para pensarmos em menos desigualdades educacionais e, portanto, sociais.

A coletânea apresenta um instantâneo da institucionalização da EaD nas Ifes do Centro-Oeste, passados onze anos da criação da UAB. Em que pesem os percalços vividos da implementação dos cursos a distância, bem como das diferentes conformações organizacionais/institucionais que observamos nos escritos, resta-nos esperar pela continuidade da existência das Ifes e da oferta da formação por meio da EaD.

Referências bibliográficas

ALONSO, K. M. A expansão do ensino superior no Brasil e a EaD: dinâmicas e lugares. *Educação & Sociedade*, Campinas, v. 31, n. 113, p. 1319-1335, out./dez. 2010. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0101-73302010000400014>. Acesso em: 10 dez. 2022.

BIELSCHOWSKY, C. E. Tendência de precarização do ensino superior privado no Brasil. *RBPAE: Revista Brasileira de Política e Administração da Educação*, Brasília, DF, v. 36, n. 1, p. 241-271, jan./abr. 2020. Disponível em: <https://seer.ufrgs.br/rbpae/article/view/99946>. Acesso em: 28 jan. 2022.

BRASIL. Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 23 dez. 1996. Seção 1, p. 27833.

LIMA, D. C. B. P. Institucionalização da Educação a Distância: da lente teórica à sua proposição. In: SANTOS, C. A.; LIMA, D. C. B. P.; NOGUEIRA, D. X. P. (Orgs.). *Institucionalização da educação superior a distância nas universidades federais da região Centro-Oeste: temáticas em questão*. Brasília: Ed. UnB, 2021. p. 23-35. Disponível em: <https://livros.unb.br/index.php/portal/catalog/book/92>. Acesso em: 3 dez. 2022.

SINDICATO DOS DOCENTES DA UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO NORTE (ADURN). *Impacto dos cortes de investimentos nas universidades federais*. Natal, 31 dez. [2021]. Disponível em: <https://www.adurn.org.br/midia/noticias/14190/infografico-interativo-impacto-dos-cortes-de-investimentos-nas-universidades-federais>. Acesso em: 4 de dez. 2022.

190

Katia Morosov Alonso, doutora em Educação pela Universidade Estadual de Campinas (Unicamp), é professora titular no Departamento de Ensino e Organização Escolar (DEOE) da Universidade Federal de Mato Grosso (UFMT), *campus* de Cuiabá, e líder do grupo de pesquisa Laboratório de Estudos sobre Tecnologias da Informação e Comunicação na Educação (Lêtece).

katia.ufmt@gmail.com

Recebido em 27 de dezembro de 2022

Aprovado em 27 de março de 2023