



Volume 18

Seção Artigo e95499

23 de Setembro de 2024

ISSN 1981-1969

Institucionalização da EaD nas universidades públicas: análise das repercussões do sistema Universidade Aberta do Brasil na UFPA¹

Institutionalization of distance education in public universities: an analysis of the repercussions of the Open University of Brazil system at UFPA

Institucionalización de la educación a distancia en las universidades públicas: un análisis de las repercusiones del sistema de la Universidad Abierta de Brasil en la UFPA

Fabiola Bouth Grello Kato²
Amanda Oliveira de Almeida Alves³

Citação: KATO, Fabio Bouth Grello; ALVES, Amanda Oliveira de Almeida. Institucionalização da EaD nas universidades públicas: análise das repercussões do sistema Universidade Aberta do Brasil na UFPA. *Jornal de Políticas Educacionais*. V. 18, e95499. Setembro de 2024.



<http://10.5380/jpe.v17i0.95499>

Resumo: Este artigo analisa o processo de institucionalização da Educação a Distância (EaD) na Universidade Federal do Pará (UFPA). O objetivo central da pesquisa foi analisar a incorporação da modalidade EaD, por meio do programa Universidade Aberta do Brasil (UAB), na UFPA, e as repercussões organizacionais impostas pela adoção desse modelo de oferta para a universidade. Na metodologia, optou-se pela abordagem qualitativa, na qual foi realizada a pesquisa documental, onde elegeu-se como base para a análise o documento Referenciais para o processo de institucionalização da educação a distância (EaD) no Sistema Universidade Aberta do Brasil (UAB), publicado pelo MEC/Capes. A coleta dos dados se deu por meio de um questionário on-line, respondido por sete (7) cursos de graduação a distância da UFPA. Os

¹ Apoio Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES)

²Doutora em Educação, Professora do Instituto de Educação e do Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade Federal do Pará. Belém, PA. Brasil. Orcid: <https://orcid.org/0000-0002-5396-9128>. Email: fabiolakato@ufpa.br

³Mestre em Educação. Doutoranda em Educação pelo Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade Federal do Pará. Belém, PA. Brasil. Orcid: <https://orcid.org/0000-0003-2201-5265>. E-mail: amandaalmeida.ufpa@gmail.com

resultados da pesquisa evidenciaram que o processo de institucionalização da EaD, por meio do sistema UAB, na UFPA, provoca mudanças na organização tradicional da universidade, o que envolve problemáticas, tais como: a alteração das relações de trabalho, o esvaziamento da formação universitária e a flexibilização institucional.

Palavras-chave: Institucionalização; Educação a Distância; Universidade pública; Universidade Aberta do Brasil.

Abstract: This article analyzes the process of institutionalization of Distance Education (DE) at the Federal University of Pará (UFPA). The central objective of the research was to analyze the incorporation of the distance learning modality through the Open University of Brazil (UAB) program at UFPA, and the organizational repercussions imposed by the adoption of this delivery model for the university. Methodologically, a qualitative approach was chosen, utilizing documentary research. The document "Referentials for the process of institutionalizing distance education (EaD) in the Open University of Brazil System (UAB)", published by MEC/Capes, served as the basis for analysis. Data were collected using an online questionnaire answered by seven (7) distance learning undergraduate courses at UFPA. The research results indicated that the process of institutionalizing distance education through the UAB system at UFPA has led to changes in the traditional organization of the university, involving issues such as changes in working relationships, the decline of on-campus education, and the need for institutional flexibility.

Keywords: Institutionalization; Distance Education; Public University; Open University of Brazil.

Resumen: Este artículo analiza el proceso de institucionalización de la Educación a Distancia (EAD) en la Universidad Federal de Pará (UFPA). El objetivo principal de la investigación fue analizar la incorporación de la educación a distancia a través del programa de la Universidad Abierta de Brasil (UAB) en la UFPA, y las repercusiones organizacionales impuestas por la adopción de este modelo de oferta para la universidad. En la metodología, se optó por un abordaje cualitativo, en el que se realizó una investigación documental, donde se eligió como base de análisis el documento Referencias para el proceso de institucionalización de la educación a distancia (EaD) en el Sistema Universidad Abierta de Brasil (UAB), publicado por el MEC/Capes. Los datos fueron colectados por medio de un cuestionario online respondido por siete (7) programas de grado a distancia de la UFPA. Los resultados de la investigación mostraron que el proceso de institucionalización de la educación a distancia a través del sistema UAB en la UFPA ha provocado cambios en la organización tradicional de la universidad, lo que implica problemas como: la modificación de las relaciones de trabajo, el vaciamiento de la enseñanza universitaria y la flexibilidad institucional.

Palabras clave: Institucionalización; Educación a Distancia; Universidad Pública; Universidad Abierta de Brasil.

Introdução

Do ponto de vista histórico, Sguissardi (2015) explica que, em meados da década de 1970, a expansão da educação superior se deu no contexto da chamada mundialização do capital⁴, período em que os ajustes neoliberais se disseminaram pela Europa, Estados Unidos, Japão e América Latina. Nesse contexto, a expansão do acesso às oportunidades educacionais foi considerada como estratégia para aumentar a competitividade de um país no cenário global.

Em meio a esta conjuntura, a Educação a Distância (EaD) foi apontada pelos Organismos Multilaterais (OM) como instrumento para a evolução, principalmente em

⁴ Segundo Chesnais (1995) a mundialização do capital é um termo usado para descrever o processo de globalização da economia e a expansão do sistema capitalista em escala global.

termos numéricos, do sistema educacional dos países em desenvolvimento. Segundo Mancebo, Vale e Martins (2015), a oferta da EaD no sistema capitalista é considerada como um insumo econômico, por ser uma modalidade que demanda menores custos relacionados à infraestrutura física e de pessoal, em comparação com a educação presencial.

Argumenta-se, portanto, que o processo de institucionalização da EaD nas universidades públicas atende aos interesses do sistema capitalista para a educação superior. Conforme explicam Carvalho e Vieira (2003), a institucionalização é um processo pelo qual uma prática, uma organização, uma norma ou um sistema é estabelecido e formalizado em determinada estrutura social. É o procedimento pelo qual algo se torna uma instituição reconhecida e aceita pelos membros de uma sociedade como parte estável e duradoura de sua dinâmica organizacional.

Isso significa que a institucionalização da EaD nas instituições educacionais pressupõe a adoção de políticas, a padronização de procedimentos e a incorporação de novas normas e valores. No caso das universidades públicas, esse processo é considerado complexo, pois, como destacam Ferreira e Carneiro (2015), deve atender alguns critérios, como: a garantia de orçamento; o processo contínuo de avaliação dos programas de EaD; a integração das modalidades presencial e a distância; a infraestrutura física e tecnológica; a legitimação institucional e a garantia de participação dos alunos da EaD nas instâncias representativas e em todos os auxílios e serviços destinados aos estudantes.

Desde 2006, o sistema Universidade Aberta do Brasil (UAB) é o principal programa de oferta de cursos EaD em Instituições de Ensino Superior (IES) públicas brasileiras. Ocorre que, ao ser inserido nas universidades, o sistema UAB impõe mudanças nos elementos constituintes da instituição, considerando que a sua infraestrutura física, material, financeira e de recursos humanos difere da organização tradicional, que define a identidade da universidade pública.⁵

Em vista disso, na presente pesquisa defende-se que o processo de institucionalização da EaD nas universidades públicas representa uma expansão anômala, pois se distingue da concepção e dos princípios que balizam a educação superior na legislação educacional brasileira. Tal modalidade se baseia em uma concepção de

⁵ Conforme estabelece o Art. 207 da Constituição Federal de 1988 “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”.

formação que está assentada em uma lógica instrumental, de certificação em larga escala, que segue um modelo de educação flexível, causando alterações na organização acadêmica, administrativa e cultural da universidade.

Partindo dessa problemática, o presente texto apresenta resultados de uma dissertação de mestrado que adotou a UAB como objeto de pesquisa (ALVES, 2023). Deste modo, o objetivo central deste artigo foi analisar o processo de institucionalização da EaD por meio do sistema UAB na UFPA, com o propósito de investigar as repercuções organizacionais impostas pela adoção dessa modalidade para a referida universidade.

A metodologia se pautou na pesquisa qualitativa (GODOY, 1995) e documental (GIL, 1999). Para a coleta de dados, utilizou-se o questionário on-line, elaborado na plataforma *Google Forms*, enviado para os *e-mails* dos cursos de graduação EaD da UFPA. Dos 8 cursos de graduação a distância da universidade, 7 responderam ao questionário. Ressalta-se que os participantes foram informados sobre o objetivo da pesquisa e, após esclarecimento, consentiram a participação. No processo de análise dos dados, a identidade dos participantes e os nomes dos cursos de graduação são mantidos em sigilo.

As perguntas foram fundamentadas no documento *Referenciais para o processo de institucionalização da Educação a Distância (EAD) no sistema Universidade Aberta do Brasil (UAB)*, publicado pelo Ministério da Educação (MEC), em conjunto com a Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes), no ano de 2017. O documento foi produzido por um grupo de trabalho, criado pela portaria Capes n.º 3/2017, com o objetivo de elaborar diretrizes para a institucionalização da EaD nas instituições que integram o sistema UAB.

Elegeu-se este documento para subsidiar a análise do processo de institucionalização da EaD na UFPA, considerando a atuação de relevância do MEC e da Capes no tocante às políticas públicas educacionais e por serem os órgãos governamentais responsáveis pela operacionalização das ações de articulação, aprovação, implantação, coordenação, fomento e monitoramento dos programas e cursos superiores na modalidade EaD, em todas as IES do país.

Além desta introdução, o texto está estruturado em três seções e as considerações finais. A primeira seção apresenta a dinâmica de funcionamento do sistema UAB nas IES públicas brasileiras. Na segunda seção, encontra-se uma breve apresentação da UFPA, destacando a sua importância regional. Na última seção, são apresentadas análises e discussões com base nas respostas dos cursos de graduação EaD da universidade.

O sistema UAB e a oferta de cursos EaD nas IES públicas

O sistema UAB foi regulamentado em 2006 por meio do decreto 5.800 que prevê “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, 2006). Entre os objetivos do sistema UAB, estão: “VI - estabelecer amplo sistema nacional de educação superior a distância; e VII - fomentar o desenvolvimento institucional para a modalidade de educação a distância” (BRASIL, 2006).

Em 2009, o então ministro da educação Fernando Haddad transferiu para a Capes a responsabilidade pela operacionalização do sistema UAB, sob a Portaria 318/09. A partir disso, a Diretoria de Educação a Distância (DED) da Capes passou a coordenar o sistema UAB. A DED formula e publica os editais para articular a oferta de cursos nas instituições integrantes do sistema UAB. Os editais englobam demandas estratégicas do governo federal relacionadas às áreas do conhecimento, às regiões geográficas prioritárias, ao quantitativo de vagas e ao público-alvo.

Com isso, cabe às IES encaminharem suas propostas de ofertas de cursos, já indicando, nesse momento, os polos de apoio presencial. Um fator que precisa ser destacado é que o funcionamento do sistema UAB acontece “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” (BRASIL, 2006). De acordo com o projeto da UAB, publicado no Fórum das Estatais pela Educação, compete às Universidades Públicas Federais e Estaduais:

[...] **oferecer corpo docente qualificado**, responsável pela formulação dos projetos pedagógicos e dos recursos didáticos associados aos cursos e programas propostos, bem como a responsabilidade pelos processos avaliativos, a expedição de diplomas e certificados e os atendimentos tutoriais a distância. **Em particular, caberia às Instituições associadas à discussão e definição do planejamento curricular e pedagógico, preparação de roteiros de cursos, produção audiovisual, textos de acompanhamento e avaliação do aluno e do curso** (BRASIL, 2005, grifo nosso).

Nota-se, assim, que, apesar de utilizar o termo *universidade*, o sistema UAB não possui uma estrutura física, ele utiliza a estrutura já consolidada das IES, bem como os

KATO, Fabio Bouth Grello; ALVES, Amanda Oliveira de Almeida. Institucionalização da EaD nas universidades públicas: análise das repercussões do sistema Universidade Aberta do Brasil na UFPA

profissionais vinculados a elas. Nesse cenário, para Kato, Santos e Martins (2010, p. 18), a universidade pública “é convocada a dar suporte acadêmico institucional, mediante seu prestígio de fazer ciência, a uma modalidade de educação aparentemente democrática”.

Segundo a portaria Capes n.º 183/2016, a equipe necessária para viabilizar o funcionamento da UAB nas universidades é composta por: Coordenador UAB, Coordenador UAB adjunto; Coordenador de Curso; Coordenador de Tutoria; Professor Formador; Professor Conteudista; Assistente à Docência; Tutor e Coordenador de polo. A resolução estabelece que as IES são responsáveis pela seleção desses profissionais, podendo, inclusive, selecionar pessoas externas à instituição, exceto no caso específico do Coordenador UAB.

O desenvolvimento das disciplinas se dá por meio da plataforma *Moodle*, um *software* livre voltado para a produção de cursos on-line. Esta plataforma funciona como uma sala de aula, onde os professores podem criar a sala da disciplina, disponibilizar o plano de ensino e o material didático, criar tarefas interativas como fóruns de discussão e diários de estágio, postar videoaulas acerca do conteúdo, criar atividades avaliativas como *quiz* e provas, além de lançar notas das atividades desenvolvidas pelos alunos da turma (LACÉ, 2014).

Já as aulas presenciais dos cursos a distância ofertados pelo sistema UAB acontecem em polos que ficam localizados nos municípios que aderiram ao sistema. O decreto de criação da UAB caracteriza o polo de apoio presencial “como unidade operacional para o desenvolvimento descentralizado de atividades pedagógicas e administrativas relativas aos cursos e programas ofertados a distância” (BRASIL, 2006).

Por isso, a Capes determina que os polos precisam de uma estrutura mínima para o funcionamento, por exemplo: laboratório de informática, biblioteca, laboratório pedagógico, banheiros com acessibilidade, salas de aula e salas para a coordenação e secretaria (CAPES, 2018).

O MEC é o órgão responsável pelo financiamento do sistema UAB. Por meio do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), as dotações orçamentárias são calculadas anualmente, respeitando os limites da programação financeira do poder executivo (BRASIL, 2006). Assim, para normatizar essa estrutura de financiamento, a DED/Capes apresentou, através do Ofício Circular n.º 29 de 10 de dezembro 2012, um documento intitulado *Parâmetros do Fomento do Sistema UAB*, que trata do fomento de recursos relativos ao desenvolvimento do sistema UAB.

Como exemplos de itens financiáveis previstos como despesas da gestão da EaD/UAB nas IES, temos: a) bolsas; b) serviços de pessoa física; c) serviços de pessoa jurídica; d) diárias; e) passagens; f) adicional de deslocamento; g) aluguel de veículos; h) combustível; i) material de expediente e j) impressão de material didático (CAPES, 2012).

Vale destacar que o pagamento dos professores é realizado exclusivamente por meio de bolsas, sendo que o valor das bolsas se diferencia de acordo com a função, com o grau de escolaridade e com a experiência no magistério básico e/ou superior (CAPES, 2016). O parâmetro de fomento prevê ainda que a remuneração do Professor Formador é vinculada às disciplinas, de modo que o professor tem direito de receber uma bolsa a cada 15 horas-aulas de carga horária (CAPES, 2012).

Em relação ao professor Tutor, a função é dividida entre Tutor Presencial (que atua nos polos de apoio presencial) e Tutor a Distância (que atua na sede do curso, localizada nas IES). A liberação da bolsa vincula-se à carga horária de 30 horas-aula e o pagamento da bolsa está atrelado à quantidade de alunos, pois a Capes disponibiliza uma bolsa a cada 25 alunos para o Tutor presencial e uma bolsa a cada 15 alunos para o Tutor a Distância (CAPES, 2012).

Quanto aos demais recursos humanos que não fazem parte do quadro efetivo da instituição, como secretários administrativos e profissionais da Tecnologia da Informação (TI), o pagamento é feito por regime de contrato, por intermédio das Fundações de Apoio à Pesquisa. Os recursos financeiros, enviados pela DED às universidades, são administrados pelos Coordenadores UAB das IES que possuem autonomia institucional para decidir em quais áreas os recursos serão aplicados (FNDE, 2009).

Desta feita, levando em consideração a estrutura de financiamento e o funcionamento do sistema UAB, fica evidente que, uma vez incorporado pela universidade para a oferta de cursos de graduação EaD, este sistema produz novos arranjos institucionais, porque altera a organização tradicional da instituição em termos administrativos, de gestão, acadêmicos e de relações de trabalho. Assim, para situar o *lócus* desta pesquisa, na próxima seção discutiremos o histórico de criação da UFPA e a inserção da EaD na universidade.

A UFPA e a sua relevância institucional na região Norte

A UFPA desempenha um papel importante na região Norte do país em relação aos aspectos econômicos, demográficos e sociais. Criada em 1957, a UFPA enfrentou o período da ditadura militar (1964-1985), momento em que as universidades foram perseguidas por serem espaços de questionamentos da ordem vigente (Ribeiro, 2013). O cenário opressor da ditadura inspirou a Reforma Universitária de 1968 que, por ser baseada no modelo de universidade norte-americana, tinha como referência de organização administrativa o modelo empresarial taylorista/fordista (Camargo *et al*, 2011).

Em meio a este contexto, as políticas definidas para a Amazônia foram: “colonização, federalização das terras da região, obras de infraestrutura e grandes empreendimentos energético-minerais, respondendo aos interesses da grande propriedade fundiária e do grande capital” (Marques *et al*, 2021, p. 15). Desse modo, coube à UFPA a implantação dessa política, mas é importante frisar que isso não ocorreu sem conflitos administrativos, financeiros e didático-pedagógicos.

O Anuário Estatístico de 2023 mostra que a UFPA possui 56.235 alunos, incluindo o Ensino Básico, Técnico e Tecnológico. Possui 12 *Campi*⁶, 16 Institutos, 09 Núcleos, “01 Complexo Hospitalar formado por 02 Hospitais Universitários, 01 Hospital Veterinário; 01 Escola de Música, 01 Escola de Teatro e Dança e 01 Escola de Aplicação” (UFPA, 2023, p. 08).

No que se refere à EaD, os primeiros debates sobre a oferta de cursos nessa modalidade na UFPA tiveram início na década de 1990 (Leite *et al*, 2010). Porém, foi em 2008, a partir da inserção do sistema UAB na instituição, que a modalidade se estruturou e ampliou o número de vagas na graduação a distância para diferentes municípios do Pará.

De acordo com a resolução n.º 3.71/2008, que institui as diretrizes para a oferta de cursos e atividades curriculares na modalidade a distância na UFPA, o princípio geral da EaD para a instituição é: “a inclusão social, por meio da ampliação do acesso ao saber acadêmico nos diferentes municípios, visando à redução das desigualdades sociais, prioritariamente, no Estado do Pará e na Região Amazônica” (UFPA, 2008, p. 01)

⁶ Segundo o Anuário Estatístico da UFPA (2023), os *Campi* da universidade se localizam nos seguintes municípios paraenses: “Abaetetuba, Altamira, Ananindeua, Belém, Bragança, Breves, Cametá, Capanema, Castanhal, Salinópolis, Soure e Tucuruí” (UFPA, 2023).

Os cursos a distância são administrados pelo Núcleo de Inovação e Tecnologias Aplicadas a Ensino e Extensão (NITAE²). Em 2023, a UFPA ofertou 8 cursos de graduação a distância, por meio da UAB, sendo que 2 deles são destinados à formação de bacharéis: Biblioteconomia e Administração Pública. Os outros 6 são licenciaturas: Ciências Biológicas, Física, Química, Letras, Matemática e Licenciatura Integrada.

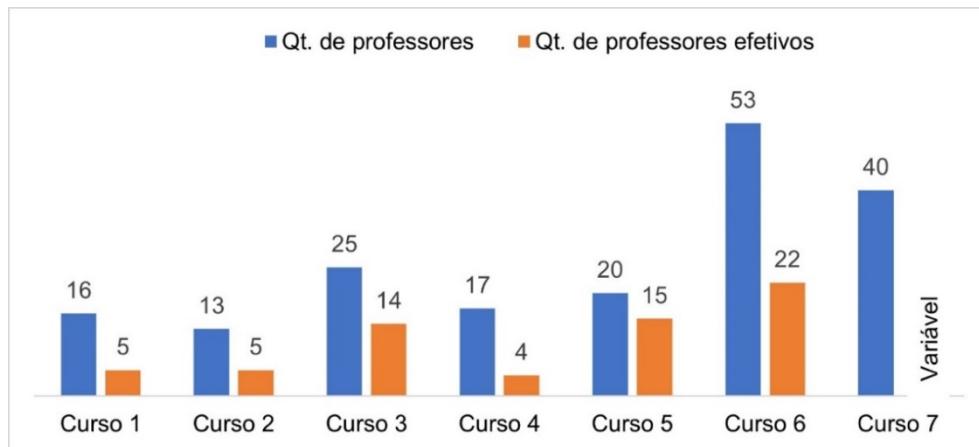
As graduações a distância são distribuídas em 19 municípios⁷ do Pará, com o objetivo de atender a finalidade apresentada no documento que institui o sistema UAB, de “expandir e interiorizar a oferta de cursos e programas de educação superior no País” (BRASIL, 2006). Entretanto, apesar da EaD possibilitar uma maior abrangência geográfica das ações da UFPA em diferentes municípios paraenses, verifica-se que a entrada do sistema UAB nesta universidade repercutiu em alterações na organização institucional, como veremos na próxima seção.

O sistema UAB na UFPA e os novos arranjos institucionais

O documento do MEC/Capes, que apresenta os referenciais para a institucionalização da EaD nas IES por meio do sistema UAB, afirma que as instituições precisam investir na construção de uma estrutura acadêmica de apoio aos cursos a distância, que deve ser composta por docentes e técnicos administrativos efetivos. Em vista disso, com o intuito de investigar a quantidade de docentes efetivos nos cursos EaD da UFPA, no questionário incluíram-se perguntas sobre a quantidade de professores e a quantidade de professores efetivos dos cursos.

⁷ Os municípios paraenses que possuem polos UAB são: Ananindeua, Baião, Barcarena, Breves, Bujaru, Cachoeira do Arari, Cametá, Canaã dos Carajás, Capitão Poço, Goianésia, Igarapé-Miri, Jacundá, Marabá, Muaná, Paragominas, Ponta de Pedras, Salinópolis, São Sebastião da Boa Vista e Tailândia (SisUAB, 2023).

Gráfico 1 – Quantidade de professores e quantidade de professores efetivos por curso EaD/UAB na UFPA



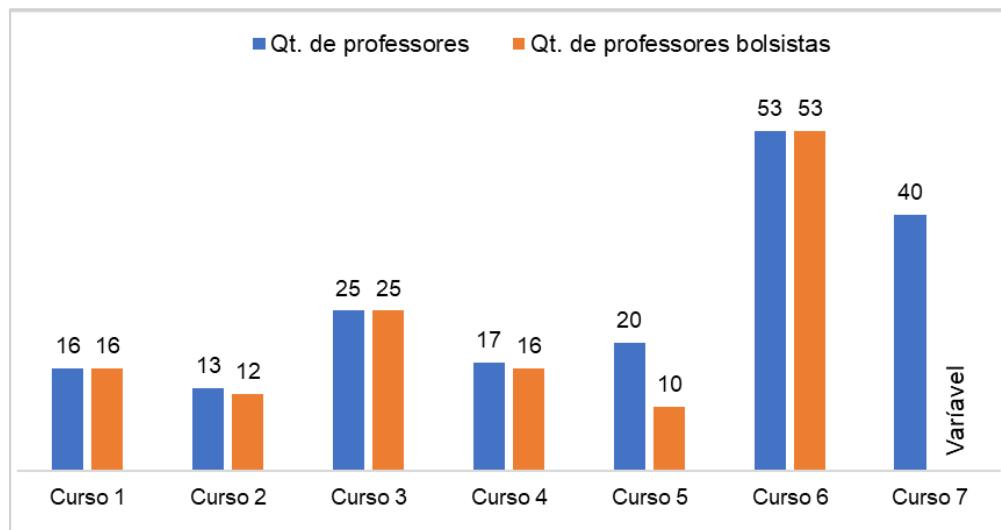
Fonte: Elaborado pelas autoras a partir das respostas dos questionários (2023)

As respostas dos cursos revelam que grande parte dos docentes que atuam na EaD não fazem parte do quadro de professores efetivos da UFPA. Destaca-se ainda que no curso 7 a quantidade de professores efetivos pode variar de acordo com o semestre e com a disponibilidade/interesse dos docentes da instituição, conforme podemos constatar na resposta do referido curso: “Depende do semestre. Se não houver professores efetivos interessados ou disponíveis, é possível contratar via PSS professores externos” (CURSO 7).

Embora a portaria Capes n.º 102/2019 afirme que as vagas para Professor Formador e para Professor Conteudista devam ser ocupadas, prioritariamente, por professores concursados, o gráfico 1 mostra que em todos os cursos o número de professores externos ultrapassa o número de professores efetivos. É importante ressaltar que as vagas se concentram principalmente na seleção de Tutores Presenciais, considerando que esses professores atuam diretamente nos polos presenciais e alguns cursos UAB funcionam em oito municípios diferentes.

Outra pergunta presente no questionário foi sobre a quantidade de professores bolsistas UAB/Capes nos cursos EaD da UFPA.

Gráfico 2 – Quantidade de professores e quantidade de professores bolsistas UAB/CAPES por curso EaD na UFPA



Fonte: Elaborado pelas autoras a partir das respostas dos questionários (2023)

Percebe-se, de acordo com o gráfico 2, que a maioria dos professores que trabalham nos cursos EaD da UFPA recebem bolsas UAB/Capes. Nos cursos 1, 3 e 6, todos os professores recebem bolsa, no curso 2 e 4 apenas um professor não recebe, o curso 5 apresentou a maior diferença entre os cursos, pois informou que dez (no total de vinte) professores do curso não recebem bolsa. Como no curso 7 a quantidade de professores efetivos é variável, não foi possível contabilizar quantos professores recebem bolsa.

Goulart, Silva e Ferreira (2016) apontam a flexibilização das relações de trabalho como a principal mudança da inserção do sistema UAB nas universidades, uma vez que, no modelo de gestão do sistema, a estrutura do Estado é reduzida e a autonomia da universidade ressignificada. Nesse cenário, instaura-se um ambiente de intensificação do trabalho docente por meio do pagamento de bolsas a servidores efetivos e de precarização das relações de trabalho, em razão da desqualificação do concurso público para a contratação de novos professores.

Ainda, no sistema UAB, tem-se a figura do Tutor que, no texto dos Referenciais para a institucionalização da EaD do MEC/Capes, possui a função de fazer a mediação pedagógica. Entre as várias funções, os tutores: auxiliam os professores no desenvolvimento da disciplina, orientam e esclarecem dúvidas dos alunos, estimulam a participação, acompanham o acesso ao ambiente virtual de aprendizagem e, no caso dos

Tutores presenciais, participam ativamente dos encontros presenciais nos polos, algumas vezes avaliam o desempenho dos estudantes (SEGENREICHE, 2009).

Apesar das muitas atribuições, Mancebo, Vale e Martins (2015) ressaltam que os Tutores trabalham mediante recebimento de bolsas e não possuem o mesmo reconhecimento e tratamento legal que os demais professores. Além disso, eles precisam lidar com a falta de estabilidade devido à ausência de um vínculo formal de emprego, o que dificulta o acesso a benefícios e direitos trabalhistas, como: licença remunerada, proteção contra demissão arbitrária, garantias de progressão na carreira e contagem de tempo para aposentadoria.

Nessa direção, outra problemática apontada por Kato, Santos e Martins (2010, p. 26), é que o sistema UAB “não possui um corpo de funcionários próprios, nem mesmo infraestrutura adequada e própria que lhe garanta pleno desenvolvimento e expansão contínua”. O documento do MEC/Capes propõe, no caso dos profissionais técnico administrativos, que as instituições contem com profissionais efetivos, como: “designers educacionais, web designers, projetistas gráficos, revisores, profissionais de audiovisual, profissionais de tecnologias de informação e comunicação, entre outros” (MEC, 2017, p.35).

Em vista disso, é importante considerar as respostas dos cursos EaD da UFPA a respeito da quantidade de técnicos administrativos efetivos e contratados que trabalham nos cursos. No total, foram contabilizados 11 funcionários, sendo que, dos 7 cursos EaD que responderam ao questionário, apenas 2 cursos possuem 1 técnico administrativo efetivo cada. Isso significa que os outros 9 funcionários distribuídos entre os cursos são profissionais contratados.

Com a finalidade de averiguar qual o regime de pagamento desses profissionais, uma das perguntas do questionário foi sobre a modalidade de pagamento das pessoas que trabalham nos cursos, mas que não são servidores da UFPA. As respostas mostraram que 8 técnicos administrativos recebem via contrato de prestação de serviços, realizado por intermédio da Fundação Amparo e Desenvolvimento da Pesquisa (FADESP).

O fato que chama atenção é que 1 técnico administrativo é pago por meio de bolsa UAB/Capes. Entretanto, de acordo com o decreto de criação do sistema UAB, as bolsas são destinadas para o pagamento de coordenadores e professores, não há previsão de pagamento de bolsas para a equipe técnica-administrativa. Ao que tudo indica, essa

situação é mais um arranjo institucional provocado pela falta de infraestrutura adequada para a expansão que o sistema UAB propõe.

Deste modo, as respostas dos cursos a distância comprovam que o Sistema UAB se materializa nas universidades sob uma forma de gestão focada em demandas específicas, estruturalmente organizada por meio de editais, projetos, contratos e bolsas, que tem como consequência a flexibilização das relações de trabalho, visto que fomenta a precarização e a intensificação do trabalho docente e dos demais profissionais envolvidos nos cursos EaD.

Outra dimensão presente no documento que orienta a institucionalização da EaD nas IES públicas se refere à participação plena dos discentes EaD/UAB nas atividades da instituição. Segundo o documento, a gestão da EaD em cada IES deve articular ações para “garantir que os estudantes da modalidade de educação a distância ou híbrida tenham os mesmos direitos que os discentes da educação presencial em termos de representatividade e oportunidades” (MEC, 2017, p. 40)

Nessa perspectiva, outra pergunta foi sobre a quantidade de estudantes dos cursos a distância que recebem bolsas ou auxílios e que participam de programas ofertados pela UFPA. As respostas confirmaram a inexistência de registros de estudantes da EaD que recebem auxílios assistenciais ou que participam de programas da universidade. Isso significa que os discentes dessa modalidade não possuem as mesmas oportunidades de assistência estudantil⁸, nem de experiências formativas produzidas no tripé indissociável que sustenta a universidade pública: ensino-pesquisa-extensão.

Sendo assim, apreende-se que na EaD a formação é concentrada principalmente nas atividades de ensino, já que a estrutura e os recursos disponíveis na modalidade não favorecem a realização de atividades de pesquisa e extensão. Tal como apontam Mancebo, Vale e Martins (2015, p. 42), a expansão do ensino superior via EAD, por meio da UAB, muda “o perfil da universidade, os rumos de sua valorização e prestígio, por meio do sucateamento deste nível de ensino e contribui para a dissociação entre ensino-pesquisa-extensão”.

Castro e Araújo (2018) sinalizam que a expansão indiscriminada dos cursos na modalidade EaD é orientada por um discurso de democratização do acesso para uma parcela da população historicamente excluída da educação. Todavia, o que se observa é

⁸ O Programa Nacional de Assistência Estudantil (PNAES) é voltado para o atendimento de “estudantes regularmente matriculados em cursos de graduação presencial” (BRASIL, 2010).

que o modelo de expansão da universidade pública fundamentado na EaD força a universidade a se adaptar às demandas do mercado em vez de priorizar o desenvolvimento de habilidades de pesquisa e conhecimentos mais amplos.

Nesse contexto, uma das questões que preocupam pesquisadores que estudam a expansão do ensino superior diz respeito ao processo de avaliação e de regulação dos cursos ofertados nessa modalidade. No caso do sistema UAB, a atenção se volta, principalmente, para a avaliação do polo de apoio presencial, considerando que a criação e a manutenção dos prédios são de responsabilidade dos municípios e não da universidade. Os municípios parceiros das IES públicas são responsáveis pela disponibilidade física, pelas bibliotecas, pelos laboratórios, pelos serviços de comunicação e pela limpeza.

À vista disso, no que se refere à avaliação institucional dos cursos ofertados dentro do sistema UAB, o documento do MEC/Capes ressalta que as IES devem avaliar elementos como “as estruturas dos polos de apoio presencial, os professores da disciplina, os mediadores (tutores), os materiais produzidos, a infraestrutura tecnológica, acessibilidade digital e arquitetônica dos polos de apoio presencial, etc.” (MEC, 2017, p. 40).

Deste modo, uma das perguntas do questionário enviado para os cursos a distância foi a respeito da existência de um instrumento específico de autoavaliação voltado para a avaliação docente, discente e da infraestrutura física e tecnológica. De acordo com as respostas, nenhum dos cursos EaD da UFPA possui um instrumento de autoavaliação que leve em conta as especificidades da modalidade.

A avaliação do ensino superior no Brasil é realizada através do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (SINAES), criado pela lei nº 10.861/2004, coordenada pela Comissão de Avaliação de Educação Superior (CONAES). Um dos indicadores utilizados pelo SINAES para avaliar os cursos de graduação das IES é o Exame Nacional de Desempenho de Estudantes (ENADE).

Assim, analisou-se o resultado do último ENADE realizado (2021) para verificar as notas dos cursos de graduação EaD da UFPA. Os cursos convocados a participar do último ENADE foram as licenciaturas, das quais cinco participaram do exame. Não foram atribuídas notas aos cursos de Licenciatura em Física e Licenciatura em Letras devido ao baixo número de participantes (Física: 50 inscritos e 7 participantes; Letras: 29 inscritos

e 0 participantes). O curso de Licenciatura em Ciências Biológicas e de Licenciatura em Matemática obtiveram a nota 2, e o curso de Licenciatura em Química obteve a nota 1.

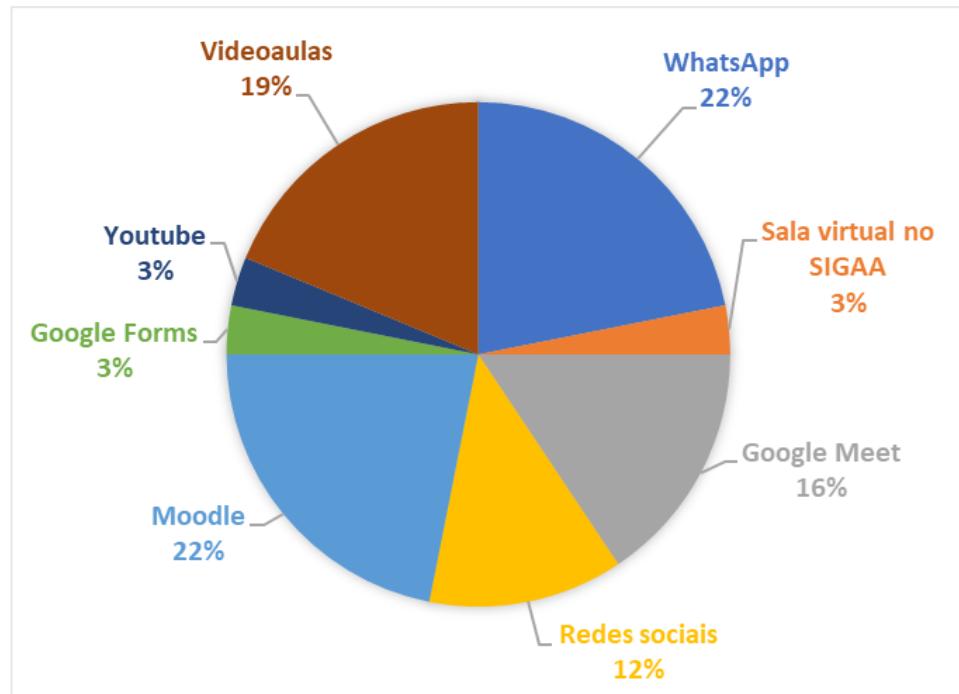
Percebe-se que os cursos EaD da UFPA, avaliados no ENADE 2021, obtiveram notas consideradas pelo próprio exame como *abaixo das expectativas*. Existe, ainda, o fato de dois cursos não serem avaliados, pois, apesar de efetuarem a inscrição dos discentes, houve muitas ausências no dia da prova. Conforme o site do ENADE, após a divulgação das notas, os cursos com conceitos insatisfatórios (1 e 2) recebem automaticamente a visita dos avaliadores do Inep para uma avaliação *in loco*.

A avaliação dos cursos a distância nas universidades públicas é um grande desafio por causa da falta de instrumentos específicos para medir a qualidade desses cursos. No entendimento de Segenreich (2018), a avaliação da qualidade dos cursos a distância deve ser contínua e sistemática, assim como ocorre na educação presencial, porém é preciso levar em consideração outros aspectos como a interação entre os alunos e os professores, a qualidade dos materiais e dos recursos on-line, a interface e a acessibilidade do AVA, o suporte oferecido aos alunos e as estratégias de ensino utilizadas.

Em relação ao uso das Tecnologias Digitais de Comunicação e Informação (TDCIs) no processo de ensino e aprendizagem, o documento do MEC/Capes orienta que os docentes devem elaborar materiais didáticos e meios de interação que envolvam as TDCIs, como: “personalização, gamificação, customização e gestão autônoma da aprendizagem, consolidando, se possível, com ferramentas de mineração de dados que permitam o acompanhamento e avaliação da aprendizagem” (MEC, 2017, p. 38).

Dessa forma, segundo as respostas do questionário, verificou-se se os professores do Curso utilizam metodologias ativas e outras estratégias pedagógicas por meio do uso das TDCIs. As plataformas utilizadas pelos professores estão representadas no seguinte gráfico:

Gráfico 3 – Estratégias pedagógicas por meio das TDCIs nos cursos EaD da UFPA



Fonte: Elaborado pelas autoras a partir das respostas dos questionários (2023)

O gráfico 3, que apresenta as estratégias pedagógicas por meio das TDCs utilizadas nos cursos de graduação EaD da UFPA, mostra que a estratégia mais utilizada são as videoaulas (19%), seguida da plataforma *Moodle* e do *WhatsApp* (22%), do Google Meet (16%), das redes sociais (12%), do *Youtube* (3%), do *Google Forms* (3%) e da sala virtual no Sistema Integrado de Gestão de Atividades Acadêmicas (SIGAA) (3%).

Para Antunes e Alves (2004), no contexto da sociedade capitalista, a função das tecnologias é a de promover o controle da atividade dos trabalhadores, visando uma maior exploração do trabalho e, consequentemente, maior extração de mais-valia. Além disso, conforme aponta Teixeira (2022), as empresas que desenvolvem e fornecem plataformas digitais de educação podem lucrar com a venda de licenças ou assinaturas, através, inclusive, de acordos contratuais com instituições públicas, como escolas, universidades ou órgãos governamentais.

Insere-se, nesse contexto, o incentivo à educação híbrida, ou seja, a combinação do ensino presencial com o ensino a distância. A hibridização do ensino é outra questão frequentemente tratada no documento do MEC/Capes, segundo o referido documento

“Empreender ações para uma educação híbrida implica fazer com que o professor se desprenda de modelos pedagógicos centrados na sua pessoa” (MEC, 2017, p. 39).

É importante mencionar que o ensino híbrido tem se expandido no ensino superior privado, que passou a modificar as disciplinas de seus cursos, fracionando-as em presenciais e a distância. O setor privado utiliza estratégias de diversificação de cursos (presencial, híbrido, flex, semi-presencial, graduação ao vivo, etc.) porque veem o ensino híbrido como uma opção econômica viável, já que permite reduzir os custos operacionais dessas instituições, como despesas com infraestrutura física e manutenção, ao mesmo tempo em que amplia a capacidade de atendimento dos alunos.

Pode-se inferir, no caso das IES públicas, que a incorporação do Sistema UAB transformou o cenário institucional favorável à adesão do ensino híbrido, porque proporcionou aumento significativo de vagas na modalidade EaD. Frente a suposta capacidade de democratização da educação, tão reiterada pelos defensores da EaD (e agora da educação híbrida), torna-se ainda mais crucial uma análise crítica da EaD e, mais especificamente, do sistema UAB.

Considerações finais

A análise dos dados coletados pelo questionário on-line respondido pelos cursos EaD da UFPA revelou que o documento publicado pelo MEC/Capes, que apresenta diretrizes para a institucionalização da EaD, por meio do sistema UAB, estão distantes da prática efetiva nos cursos EaD da UFPA. Compreende-se que o documento apresenta uma visão idealizada sobre o desenvolvimento da EaD nas IES e não considera as alterações nas estruturas acadêmica e administrativa, que serão intensificadas, caso a EaD seja institucionalizada nas universidades.

As respostas dos cursos revelaram a predominância de professores bolsistas UAB/Capes e professores não efetivos, além de 8 (no total de 9) técnicos administrativos trabalharem via contratos de gestão, realizados pela FADESP. Percebe-se, dessa forma, um cenário de alteração das relações trabalhistas que corresponde às exigências do sistema capitalista, pois, para garantirem a permanência no mercado de trabalho, os profissionais são compelidos a se ajustarem a um modelo de trabalho mais flexível, com baixa remuneração, redução de direitos trabalhistas, aceitação de condições de trabalho

instáveis e, muitas vezes, precárias.

Outra problemática confirmada pela pesquisa é que os alunos EaD da UFPA não participam de programas e não recebem auxílios ou bolsas ofertados pela própria instituição. Isso favorece, a nosso ver, o processo de esvaziamento da formação universitária e evidencia a natureza despolitizada, acrítica e instrumental desse modelo de formação.

A flexibilização institucional foi outro ponto abordado, em que se verificou a ausência de instrumentos específicos de avaliação institucional dos cursos EaD/UAB, além da adoção de estratégias de ensino mediadas por plataformas digitais e do incentivo ao ensino híbrido. Nota-se que, ao mesmo tempo em que o sistema UAB insere a EaD nas IES públicas, ele também fomenta e induz a institucionalização da modalidade nessas instituições sem preocupação com a qualidade em termos estruturais, trabalhistas e didático-pedagógicos.

Diante dos dados analisados, pode-se afirmar que uma das principais conclusões desta pesquisa é que o sistema UAB causa rupturas com a lógica organizacional da universidade pública. Portanto, constata-se que a proposta de institucionalização da EaD, por meio do sistema UAB, apresentada no documento publicado pelo MEC/Capes e que serviu de base para a análise da institucionalização da EaD na UFPA, fomenta a flexibilização das estruturas institucionais, alinhando-se ao modelo de universidade de ocasião (neoprofissional, heterônoma, competitiva) (SGUISSARDI, 2011), assim como ao modelo de universidade operacional (CHAUÍ, 1999).

Referências

ANTUNES, Ricardo; ALVES, Giovanni. As mutações no mundo do trabalho na era da mundialização do capital. **Educação & Sociedade**, v. 25, p. 335-351, 2004.

ALVES, Amanda Oliveira de Almeida. **Institucionalização da EaD, por meio do sistema UAB, nas instituições públicas de ensino superior: o caso da UFPA**. 150f. Dissertação (Mestrado em Educação) – Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade Federal do Pará. Belém, 2023.

BRASIL. Ministério da Educação. **Fórum das Estatais pela Educação**. Brasília-DF, 2005.

BRASIL. **Decreto n.º 5.800, de 8 de junho de 2006**. Dispõe sobre o Sistema Universidade Aberta do Brasil - UAB. Diário Oficial da União, Brasília, 9 jun. 2006.

KATO, Fabio Bouth Grello; ALVES, Amanda Oliveira de Almeida. Institucionalização da EaD nas universidades públicas: análise das repercussões do sistema Universidade Aberta do Brasil na UFPA

BRASIL. Ministério da Educação. **Portaria n.º 318, de 02 de abril de 2009.** Transfere à Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior – CAPES a operacionalização do Sistema Universidade Aberta do Brasil – UAB. Brasília – DF, 2009.

BRASIL. Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior. **Portaria n.º 3, de 5 de janeiro de 2017.** Cria Grupo de Trabalho com o objetivo de Institucionalizar a UAB junto às Instituições de Ensino Superior, integrantes do Sistema Universidade Aberta do Brasil. Brasília - DF, 2017.

CAMARGO, Arlete *et al.* Universidade Federal do Pará (UFPA): um modelo de universidade multicampi para a Amazônia. In: MOROSINI, Marilia Costa (org.). **A universidade no Brasil:** concepções e modelos. 2. ed. Brasília: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, p. 143-154, 2011.

CARVALHO, Cristina Amélia; VIEIRA, Marcelo Milano Falcão. Organizações, cultura e desenvolvimento local: a agenda de pesquisa do Observatório da Realidade Organizacional. **Gestão. org.**, v. 10, n. 03, 2003.

CASTRO, Alda Maria Duarte Araújo; ARAÚJO, Nataniel da Vera-Cruz Gonçalves. Educação superior no Brasil e a utilização da educação a distância como estratégia de expansão e massificação. **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação**, v. 34, n. 1, p. 189-209, 2018.

CHAUÍ, Marilena. A universidade operacional. **Avaliação: Revista da Avaliação da Educação Superior**, v. 4, n. 3, 1999.

CHESNAIS, François. A globalização e o curso do capitalismo de fim-de-século. **Economia e sociedade**, v. 4, n. 2, p. 1-30, 1995.

Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes). **Ofício Circular n.º 29 de 10 de dezembro 2012.** Parâmetros de Fomento do sistema UAB. Brasília – DF, 2012.

Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes). **Portaria n.º 183, de 21 de outubro de 2016.** Regulamenta as diretrizes para concessão e pagamento de bolsas no âmbito do Sistema Universidade Aberta do Brasil (UAB). Brasília – DF, 2016.

Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior. **Portaria n.º 102, de 10 de maio de 2019.** Prevê a realização de processo seletivo com vistas à concessão das bolsas UAB. Brasília – DF, 2019.

FERREIRA, Marcelo; CARNEIRO, Teresa Cristina Janes. A institucionalização da educação a distância no ensino superior público brasileiro: análise do Sistema Universidade Aberta do Brasil. **Educação Unisinos**, v. 19, n. 2, pág. 228-242, 2015.

Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE). **Resolução n.º 26, de 5 de junho de 2009.** Estabelece orientações e diretrizes para o pagamento de bolsas de estudo e de pesquisa no âmbito do Sistema Universidade Aberta do Brasil (UAB). Brasília – DF, 2009.

GIL, Antônio Carlos. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. 5. ed. São Paulo: Atlas, 1999.

GOULART, Deise Mazzarella; SILVA, Sueli Maria Goulart; FERREIRA, Marcello. Sistema universidade aberta do Brasil nas instituições federais de ensino superior: organizações sociais endógenas?. **Pesquisa e Debate em Educação**, v. 6, n. 2, p. 11-30, 2016.

GODOY, Arlida Schmidt. Introdução à pesquisa qualitativa e suas possibilidades. **Revista de administração de empresas**, v. 35, p. 57-63, 1995.

KATO, Fabíola B. Grello; SANTOS, SA dos; MARTINS, Tânia Barbosa. Da EaD à UAB: expansão anômala e repercuções no trabalho docente. **Educação a distância**: diferentes abordagens críticas. São Paulo: Xamã, 2010.

LACÉ, Andréia Mello. A Universidade Aberta do Brasil (UAB): das origens na ditadura militar ao século XXI. 2014, 313p. Tese (**Doutorado em Educação**) – Universidade de Brasília. Brasília, 2014.

LEITE, Selma Dias *et al.* **Educação sem Fronteiras na Amazônia**: trajetória e perspectivas da educação a distância na UFPA. **Belém: UFPA**, 2010.

MANCEBO, Deise; VALE, Andréa Araujo; MARTINS, Tânia Barbosa. Políticas de expansão da educação superior no Brasil 1995-2010. **Revista brasileira de educação**, v. 20, n. 60, p. 31-50, 2015.

MARQUES, Gilberto de Souza *et al.* **UFPA**: pública e gratuita. Belém, Paka-Tatu. 2021.

Ministério da Educação/Capes). **Referenciais para o processo de institucionalização da educação a distância (EaD) no sistema Universidade Aberta do Brasil (UAB)**. Brasília – DF, 2017.

Ministério da Educação. **Polos UAB**. 2018. Disponível em: <https://www.gov.br/capes/pt-br/acesso-a-informacao/acoes-e-programas/educacao-a-distancia/universidade-aberta-do-brasil/mais-sobre-o-sistema-uab/polos-uab>. Acesso em: 17 de set. de 2024.

RIBEIRO, Maria Edilene da Silva. A gestão universitária: um estudo na UFPA, de 2001 a 2011. 2013, 290p. Tese (**Doutorado em Educação**) – Faculdade de Educação, UFPA, Belém, 2013.

SEGENREICH, Stella Cecília Duarte. ProUni e UAB como estratégias de EAD na expansão do ensino superior. **Pro-Posições**, v. 20, p. 205-222, 2009.

SEGENREICH, Stella Cecilia Duarte. Regulação/avaliação da Educação Superior a distância: multiplicidade de atores institucionais, labirinto de atos oficiais e avaliação regulatória. **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação**, v. 34, n. 1, p. 99-119, 2018.

SGUISSARDI, Valdemar. Universidade no Brasil: dos modelos clássicos aos modelos de ocasião. **A universidade no Brasil: concepções e modelos**, v. 2, p. 275-289, 2011.

SGUISSARDI, Valdemar. Educação superior no Brasil. Democratização ou massificação mercantil?. **Educação & Sociedade**, v. 36, p. 867-889, 2015.

TEIXEIRA, Pedro Henrique de Melo. A uberização do trabalho docente: reconfiguração das condições e relações de trabalho mediados por plataformas digitais. Tese (**Doutorado em Educação**). Programa de Pós-graduação em Educação da Universidade Federal de Pernambuco. Recife, 2022.

UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARÁ. **Resolução nº 3.712, de 21 de maio de 2008**. Institui diretrizes para oferta de cursos e atividades curriculares na modalidade a distância na UFPA. Belém: UFPA, 2008.

UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARÁ. **Anuário Estatístico 2023**. Belém: UFPA, 2023.

*Recebido em Maio de 2024
Aprovado em Junho de 2024
Publicado em Setembro de 2024*
