

UNIVERSIDADE FEDERAL DE MATO GROSSO DO SUL
FACULDADE DE EDUCAÇÃO- FAED
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO

FRANCIELE APARECIDA HENRIQUE TAVEIRA

POLÍTICAS DE EaD NA UFMS: Acesso e inovação na educação superior

Campo Grande - MS

2022

FRANCIELE APARECIDA HENRIQUE TAVEIRA

POLÍTICAS DE EaD NA UFMS: Acesso e inovação na educação superior

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-graduação em Educação da Universidade Federal de Mato Grosso do Sul – Faculdade de Educação, como requisito parcial à obtenção do título de Mestre.

Área de concentração: Educação

Linha de Pesquisa: História, Políticas e Educação. Grupo de Estudos e Pesquisas Políticas de Educação Superior/Mariluce Bittar – GEPPES/MB.

Orientadora: Profa. Dra. Carina Elisabeth Maciel.

Campo Grande - MS

2022

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP) (Coordenadoria da Biblioteca Central – UFMS, Campo Grande, MS, Brasil).

Sxxxxp Taveira, Franciele Aparecida Henrique Taveira, 2022

Políticas de EaD na UFMS: Acesso e inovação na educação superior/
Franciele Aparecida Henrique Taveira. – 2022.
xxf; xxil.

Dissertação (Mestrado) – (Pós-graduação em Educação) - Universidade Federal de Mato Grosso do Sul – Campus Campo Grande, 2022.

Orientadora: Profa. Dra. Carina Elisabeth Maciel

1. Educação a distância. 2. Acesso. 3. Inovação. I. Taveira, Franciele Aparecida Henrique. II. Universidade Federal de Mato Grosso do Sul – Campo Grande. III. Políticas de EaD na UFMS: Acesso e inovação na educação superior.

CDD (XX) XXX.XXX

FRANCIELE APARECIDA HENRIQUE TAVEIRA

POLÍTICAS DE EaD NA UFMS: Acesso e inovação na educação superior

Trabalho acadêmico apresentado ao Programa de Pós-graduação em educação da Universidade Federal de Mato Grosso do Sul – Campus Campo Grande, como requisito parcial para obtenção de título de Mestre em Educação.

Área de concentração: Educação

Campo Grande, MS; 18 de março de 2022.

BANCA EXAMINADORA

Profa. Dra. Orientadora Carina Elisabeth Maciel (Presidente)

Faculdade de Educação

Universidade Federal de Mato Grosso do Sul

Profa. Dra. Daniela da Costa Britto Pereira Lima (Membro titular)

Faculdade de Educação

Universidade Federal de Goiás

Prof. Dr. Dirceu Santos Silva (Membro titular)

Faculdade de Educação

Universidade Federal de Mato Grosso do Sul

*Dedico esta dissertação
à minha filha Aline,
que é a razão do meu viver,
ao meu companheiro Silvano
e à minha mãe Dona Maria.*

AGRADECIMENTOS

A Deus, pela vida e sempre estar do meu lado, me fortalecendo, e me ajudando a superar obstáculos e desafios.

À minha querida orientadora Profa. Dra. Carina Elisabeth Maciel, que me incentivou nessa trajetória acadêmica, e pela primorosa parceria na execução da pesquisa e construção do trabalho.

Ao meu melhor amigo, meu marido Silvano, por ser compreensivo na minha angústia e ausência.

À minha amada filha Aline, que de sua maneira foi compreensiva na minha ausência e de maneira incondicional me apoiou e incentivou nesse caminho.

À minha mãe Maria, que sempre me apoiou na trajetória acadêmica e nas minhas ausências cuidou com muito amor da sua neta Aline, isso jamais irei esquecer.

Agradeço a todos os familiares e amigos que acompanharam de perto, e pelas orações e carinho motivando a minha pesquisa.

À profa. Dra. Daniela da Costa Britto Pereira Lima e ao prof. Dr. Dirceu Santos Silva, pelas ricas contribuições a esta pesquisa.

Por fim, a instituição UFMS, que me possibilitou a oportunidade de realizar o mestrado.

RESUMO

A regulamentação da Educação a Distância (EaD) ganhou destaque na década de 1990, por meio da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional 9394/1996, que foi o marco da normatização dessa modalidade de educação nas políticas nacionais no Brasil. Em 2006, foi criado o Sistema Universidade Aberta do Brasil (UAB) que expandiu a EaD na educação superior pública, que se configurou como parte das políticas de inclusão e de expansão desse nível de educação. Face a esta expansão, a presente pesquisa tem por objetivo analisar as políticas públicas de EaD na educação superior, com ênfase nos conceitos de acesso e inovação presentes nos documentos institucionais da Universidade Federal de Mato Grosso do Sul (UFMS), no período de 2010 a 2020. O método de análise desta pesquisa é o materialismo histórico dialético. A metodologia da pesquisa é descritiva, seguida de um estudo de caso, de natureza qualitativa, e considera as três fases do ciclo de investigação: exploratória, pesquisa de campo, tratamento e análise dos dados (MINAYO, 2002). Para a realização da pesquisa de campo, optou-se por utilizar a coleta de documentos institucionais: Estatuto da UFMS, Regimento Geral da UFMS, Regulamento Geral dos Cursos de Graduação da instituição, o Projeto Pedagógico Institucional (PDI), o Plano de Desenvolvimento da Unidade (Agência de Educação Digital e a Distância), os Planos de Desenvolvimento Institucionais (PDIs) e os Projeto Pedagógicos dos Cursos de Licenciaturas em EaD. As categorias de análise consolidaram-se em duas: acesso e inovação na EaD. A interpretação dessas categorias revelou que no conjunto das políticas públicas, o acesso e a inovação não foram tratados diretamente em seu desenvolvimento, mas como consequência de seus processos de oferta. Em relação aos documentos institucionais da UFMS, o acesso e a inovação apresentaram-se de forma genérica, e somente nos documentos PDI (2020-2024) e no Plano de Desenvolvimento da Unidade – Agência de Educação Digital e a Distância (2020-2024) –, tiveram presentes nesse contexto. Por fim, verificou-se a necessidade de institucionalização e fortalecimento normativo por parte da UFMS, e que esse processo ainda está caminhando na instituição pesquisada.

Palavras-chave: Educação a Distância. Acesso. Inovação. Política Educacional. Democratização.

ABSTRACT

The regulation of distance education (DE) gained prominence in the 1990s, through the Law of Directives and Bases of National Education 9394/1996, which was the framework for the regulation of this type of education in national policies in Brazil. In 2006, the Open University System of Brazil (UAB) was created, which expanded distance education in public higher education, which was configured as part of the policies of inclusion and expansion of this level of education. In view of this expansion, the present research aims to analyze the public policies of distance education in higher education, with emphasis on the concepts of access and innovation present in the institutional documents of the Federal University of Mato Grosso do Sul (UFMS), in the period from 2010 to 2020. The method of analysis of this research is dialectical historical materialism. The research methodology is descriptive, followed by a case study, of a qualitative nature and which considers the three phases of the investigation cycle: exploratory, field research, data processing and analysis (MINAYO, 2002). In order to carry out the field research, it was decided to use the collection of institutional documents: UFMS Statute, UFMS General Regulations, General Regulation of the Institution's Undergraduate Courses, the Institutional Pedagogical Project (PDI), the Development Plan of Unit (Digital and Distance Education Agency) and Institutional Development Plans (PDIs) and Pedagogical Projects for Degree Courses in Distance Education. The analysis categories were consolidated into two: access and innovation in distance education. The interpretation of these categories revealed that in the set of public policies, access and innovation were not addressed directly in their development, but as a consequence of their supply processes. Regarding the institutional documents of UFMS, access and innovation presented in a generic way and that only in the PDI documents (2020-2024) and in the Unit Development Plan - Digital and Distance Education Agency (2020-2024) were present in this context. Finally, it was verified the need for institutionalization and normative strengthening on the part of UFMS and that this process is still progressing in the researched institution.

Keywords: Distance Education. Access. Innovation. Educational Politics. Democratization.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 - As gerações da educação a distância.....	30
Figura 2 - Principais características da EaD.....	36
Figura 3 - Resumo das políticas em EaD.....	90
Figura 4 - Análises dos governos e a EaD.....	91
Figura 5 - Nuvem com as palavras-chave sobre o acesso à educação superior em EaD nas produções selecionadas (2010-2020)	96
Figura 6 - Nuvem com as palavras-chave sobre inovação na EaD na educação superior das produções selecionadas (2010-2020)	118
Figura 7 - Linha do Tempo da EaD na UFMS.....	152
Figura 8 - Nuvem de palavras sobre acesso na EaD nos documentos institucionais da UFMS.....	165
Figura 9 - Os conceitos de acesso identificados nos documentos institucionais.....	170
Figura 10 - Nuvem de palavras sobre inovação na EaD nos documentos institucionais da UFMS.....	183
Figura 11 - Os conceitos de inovação identificados nos documentos institucionais ...	187

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 - Quantitativo de IES públicas e privadas em EaD no governo FHC (1996-2002)	55
Gráfico 2 - Quantitativo de IES públicas e privadas em EaD no governo Lula (2003-2010)	66
Gráfico 3 - Percentuais de matrículas a distância por grau acadêmico – 2010	69
Gráfico 4 - Quantitativo de IES públicas e privadas em EaD no Governo Dilma (2011-2016)	73
Gráfico 5 - Quantitativo de IES públicas e privadas em EaD, no governo Temer (2017-2018)	80
Gráfico 6 - Quantitativo de IES públicas e privadas em EaD, no governo Bolsonaro (2019-atual)	87
Gráfico 7 - Publicações anuais relacionadas ao acesso da educação superior em EaD, entre 2010 e 2020	98
Gráfico 8 - Distribuição por região da produção científica selecionada no período 2010-2020	99
Gráfico 9 - Publicações anuais de pesquisas relacionadas à inovação na EaD (2010-2020)	120
Gráfico 10 - Teses e dissertações selecionadas, segundo a região em que foram produzidas (2010-2020)	121

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 - Balanço de teses e dissertações sobre o acesso à educação superior em EaD (2010-2020)	100
Quadro 2 - Instrumentos de pesquisa utilizados pelos autores	103
Quadro 3 - Conceitos de acesso nas publicações pesquisadas em EaD.....	117
Quadro 4 - Balanço de teses e dissertações com a temática inovação na EaD no período 2010-2020	122
Quadro 5 - Conceitos de inovação nas publicações pesquisadas em EaD.....	136
Quadro 6 - Documentos institucionais investigados da UFMS (2010-2020)	145
Quadro 7 - Eixos de menção e excertos sobre acesso na UFMS (2010-2019)	152
Quadro 8 - O acesso nos Projetos Pedagógicos dos Cursos de Licenciaturas atualmente ofertados pela UFMS (2010-2020)	158
Quadro 9 - Eixos de menção e excertos sobre inovação na UFMS (2010-2019)	174
Quadro 10 - A inovação nos Projetos Pedagógicos dos Cursos de Licenciaturas em EaD da UFMS no intervalo de (2010-2020)	180

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Quantitativo de vagas e matrículas na educação superior pública e privada em EaD, no governo FHC (1996-2002)	56
Tabela 2 - Quantitativo de vagas e matrículas na educação superior pública e privada em EaD, no governo Lula (2003-2010)	67
Tabela 3 - Categoria administrativa das IES a distância no governo Lula (2003-2010)	68
Tabela 4 - Oferta de vagas e matrículas em EaD na educação superior pública e privada, no governo Dilma (2011-2016)	74
Tabela 5 - Categoria administrativa das IES a distância no governo Dilma (2011-2016)	75
Tabela 6 - Oferta de vagas e matrículas na educação superior pública e privada em EaD no governo Temer (2017-2018)	81
Tabela 7 - Categoria administrativa das IES a distância no governo Temer (2017-2018)	82
Tabela 8 - Quantitativo de IES, oferta de vagas e matrículas na graduação em EaD em instituições públicas e privadas no governo Bolsonaro (2019)	88
Tabela 9 - Categoria administrativa das IES a distância no governo Bolsonaro (2019)	88
Tabela 10 - Categorias temáticas sobre acesso à educação superior em EaD (2010-2020)	97
Tabela 11 - As categorias temáticas de inovação na EaD, na educação superior (2010-2020)	119

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ABMES - Associação Brasileira de Mantenedoras de Ensino Superior

AEAD - Assessoria de Educação Aberta e a Distância

AGINOVA - Agência de Internacionalização e de Inovação

ANDES - Sindicato Nacional dos Docentes das Instituições de Ensino Superior

AVA - Ambiente Virtual de Aprendizagem

BM - Banco Mundial

BDTD - Biblioteca Digital Brasileira de Teses e Dissertações

CAED - Centro de Educação Aberta Continuada a Distância

CAPES - Coordenação de Aperfeiçoamento do Pessoal de Nível Superior

CEAD- Coordenação de Educação a Distância

CEF- Caixa Econômica Federal

CEFET- Centros Federais de Educação Tecnológica

CNE - Conselho Nacional de Educação

COE - Comitê de Orientação Estratégica

DIEAD - Divisão de Educação a Distância

DIFOR - Divisão de Formação de Professores

DINOV - Divisão de Inovação de Tecnologias Educacionais e de Infraestrutura Pedagógica

EaD - Educação a Distância

EMBASA - Empresa Baiana de Águas e Saneamento

ENEM - Exame Nacional do Ensino Médio

ERE - Ensino Remoto Emergencial

FHC - Fernando Henrique Cardoso

FIES - Fundo de Financiamento ao Estudante do Ensino Superior

FMI - Fundo Monetário Internacional

FNDE - Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação

GAECIM - Grupo de Apoio ao Ensino de Ciências e Matemática no Primeiro Grau

GEPPES/MB - Grupo de Estudos e Pesquisas Políticas de Educação Superior/Mariluce Bittar

GT- Grupo de Trabalho

IES - Instituições de Ensino Superior

IF - Instituto Federal

IFMT - Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de Mato Grosso

INEP - Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira

LDB - Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional

MEC - Ministério da Educação e Cultura

MOBRAL - Movimento Brasileiro de Alfabetização

OMS - Organização Mundial de Saúde

PAI - Plano de Ações Articuladas

PARFOR - Plano Nacional de Formação de Professores da Educação Básica

PEC - Proposta de Emenda Constitucional

PIBIC - Programa Institucional de Bolsas de Iniciação Científica

PPGEDU - Programa de Pós-graduação em Educação

PDI - Plano de Desenvolvimento Institucional

PPC - Projetos Pedagógicos dos Cursos

PPI - Projeto Pedagógico Institucional

PNAES - Programa Nacional de Assistência Estudantil

PNE - Plano Nacional de Educação

PROUNI - Programa Universidade para Todos

POSGRAD - Pós-Graduação Tutorial a Distância

REUNI - Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais

RNP - Rede Nacional de Pesquisa

SEED - Secretaria de Educação a Distância

SEDFOR - Secretaria Especial de Educação a Distância e Formação de Professores

SEFAZ - Secretaria Estadual da Fazenda

SEPED - Secretaria de Inovação Pedagógica Digital

SERES - Secretaria de Regulação da Educação Superior

SESU - Secretaria de Educação Superior

SINAES - Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior

SISU - Sistema de Seleção Unificada

TICs - Tecnologias da Informação e Comunicação

TCC - Trabalho de Conclusão de Curso

TDIC - Tecnologias Digitais de Informação e Comunicação

UAB - Sistema Universidade Aberta do Brasil

UCS - Universidade de Caxias do Sul

UCSs - Universidades Corporativas do Serviço Público
UEG - Universidade Estadual de Goiás
UEMS -Universidade Estadual de Mato Grosso do Sul
UEMT - Universidade Estadual de Mato Grosso
UFG - Universidade Federal de Goiás
UFGD - Universidade Federal da Grande Dourados
UFMS - Universidade Federal de Mato Grosso do Sul
UFMG - Universidade Federal de Minas Gerais
UFMT - Universidade Federal de Mato Grosso
UFPE - Universidade Federal de Pernambuco
UFRGS - Universidade Federal do Rio Grande do Sul
UFRN - Universidade Federal do Rio Grande do Norte
UNB - Universidade de Brasília
UNEMAT - Universidade do Estado do Mato Grosso
UNESP - Universidade Metodista de São Paulo
UNINOVE - Universidade Nove de Julho
UNIREDE (1999) - Universidade Virtual Pública no Brasil
UNIREDE (2021) – Associação Universidade em Rede
UNISINOS - Universidade Vale dos Sinos
UNITINS - Universidade Estadual do Tocantins
UNIVIR- CO - Universidade Virtual do Centro-Oeste
UNOPAR - Universidade Norte do Paraná
UTFPR - Universidade Tecnológica Federal do Paraná

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	18
1 EDUCAÇÃO A DISTÂNCIA NO BRASIL: POLÍTICAS E PERSPECTIVAS...30	
1.1 Educação a Distância: conceitos em desenvolvimento.....	30
1.2 Contexto da EaD no Brasil	41
1.3 Políticas de EaD na educação superior.....	45
1.3.1 Governo Fernando Henrique Cardoso (1995-2002)	50
1.3.2 Governo Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010)	57
1.3.3 Governo Dilma Vana Rousseff (2011-2016)	70
1.3.4 Governo Michel Miguel Elias Temer Lulia (2016-2018)	76
1.3.5 Governo Jair Messias Bolsonaro (2019-atual)	82
2 ACESSO E INOVAÇÃO NA EDUCAÇÃO SUPERIOR A DISTÂNCIA: O QUE EXPRESSAM AS PRODUÇÕES CIENTÍFICAS NO BRASIL	93
2.1 Acesso à educação superior em EaD nas teses e dissertações.....	95
2.1.1 Objetivos das pesquisas.....	101
2.1.2 Metodologias utilizadas nas produções.....	102
2.1.3 Principais resultados identificados.....	103
2.1.4 Uma abordagem geral de acesso e da democratização na educação superior em EaD.....	107
2.2 Inovação na EaD nas teses e dissertações nacionais.....	118
2.2.1 Principais objetivos identificados nas produções.....	123
2.2.2 Metodologias utilizadas nas produções.....	124
2.2.3 Principais resultados identificados	126
2.2.4 A inovação na educação superior em EaD: o que consta nas publicações	129

3 ACESSO E INOVAÇÃO NA EaD NOS DOCUMENTOS INSTITUCIONAIS DA UFMS.....	137
3.1 O contexto histórico da UFMS na EaD.....	137
3.2 Acesso e EaD nos documentos institucionais da UFMS.....	144
3.2.1 O acesso em EaD nos documentos Institucionais (2010-2020).	146
3.2.2 Acesso nos Projetos Pedagógicos dos Cursos de Licenciatura em EaD da UFMS entre (2010 – 2020)	157
3.3 Inovação e EaD nos documentos institucionais da UFMS.....	171
3.3.1 Inovação nos documentos institucionais da UFMS (2010-2020)	171
3.3.2 Inovação nos Projetos Pedagógicos dos cursos de licenciaturas em EaD da UFMS (2010-2020)	179
CONSIDERAÇÕES FINAIS	188
REFERÊNCIAS.....	194

INTRODUÇÃO

O Brasil é um país que enfrenta uma trajetória representativa de assimetrias no acesso educacional, em que a elitização do ensino e, posteriormente, a orientação ao mercado de trabalho, se tornaram pautas recorrentes. Contudo, o anseio de difundir o acesso a essa etapa educacional depende de diferentes fatores, em especial das políticas públicas para ampliar, facilitar e sistematizar o ingresso de brasileiros (PEREIRA; MAY; GUTIERREZ, 2014).

A Educação a Distância (EaD) tem se difundido, no Brasil, especialmente a partir dos anos 1990, e possui um histórico que, na educação superior, mescla resistência da educação presencial que não aceitava a inserção dessa modalidade educacional e, posteriormente, uma acolhida mais ampla pela viabilidade de formação que possibilita. Moran (2002) compreende que a EaD corresponde a uma modalidade educacional que tem como base o uso das Tecnologias de Informação e Comunicação (TICs), e isso seria a base que permitiria a conexão e relações de ensino e aprendizagem entre professores, tutores e alunos que não se encontram no mesmo tempo ou espaço. A partir das TICs, torna-se possível ensinar e aprender, sem uma dependência síncrona, embora alguns cursos adotem momentos aulas síncronas.

Na sociedade contemporânea, com a evolução das TICs, ocorre uma reconfiguração nas formas de conhecimento e compreensão de mundo. Marcada pelo sistema capitalista, a educação se desenvolveu de acordo com as condições materiais de produção, e tem sinalizado para uma orientação mercantilista e massificadora do modelo industrial (PRETI, 2011). Nesse sentido, a EaD ganha representatividade:

[...] como modalidade [educacional], pressupõe a otimização e intensificação não só do atendimento aos aprendentes, mas também dos recursos disponíveis para ampliação de ofertas de vagas, sem que isto represente a instalação de grande estrutura física e organizacional. Esta otimização de recursos humanos e financeiros, muitas vezes com a consequente relação baixa de custo-benefício, talvez seja o aspecto que interessa a administradores e governantes e faça com que apoiem experiências em Educação a Distância (PRETI, 2011, p. 88).

Nesse contexto trazido por Preti (2011), a EaD, ao mesmo tempo que dá acesso à educação, também aplica princípios mercantilistas em busca da eficiência, do máximo resultado com o menor investimento na esfera privada de ensino, e da busca da flexibilização das políticas públicas. Em relação à esfera pública, a EaD visa a democratização de acesso à educação superior, sobretudo no tocante à formação de profissionais da educação que atuam nos sistemas públicos de ensino, a fim de atender à indicação normativa recorrente da necessária formação do magistério, preferencialmente de forma contínua. Esse interesse foi reforçado,

especialmente, após a criação do Sistema Universidade Aberta do Brasil (UAB), conforme Decreto 5.800, de 8 de junho de 2006. Assim, a UAB apresentou-se e consolidou-se como uma política alternativa de expansão da EaD na educação superior, ao esboçar as diferentes trajetórias que podem envolver esse movimento (REAL; MACIEL; RIBAS, 2018).

Historicamente, a EaD passou por cinco gerações durante a sua trajetória. A primeira geração foi marcada pelo uso de correspondências, que permitiam o aprendizado não presencial. A segunda foi conduzida a partir do rádio e da televisão para a difusão de programas de ensino e cursos variados. A Terceira geração compreende a universidade aberta, em que o principal interesse tem a ver com a disseminação de TICs. A quarta geração surgiu a partir do protagonismo das teleconferências e de áudios de conferências com a utilização do computador. Por fim, a quinta geração surgiu da internet (MOORE; KEARSLEY, 2008).

O Brasil teve, em seu percurso, experiências com as cinco gerações da EaD, já citadas por Moore e Kearsley (2008), e reforçadas por Aretio (2014), que apresentou sete gerações: primeira geração, por correspondência com finalidade principalmente profissionalizante, continuada via televisão ou rádio para alfabetizar; segunda geração com videoaulas, fitas VHS e correlatos, exames supletivos e afins para conclusão dos estudos; terceira com o *e-learning* em ambientes virtuais de aprendizagem; quarta com os sistemas híbridos; a quinta geração, com a Educação 2.0; a sexta geração, da aprendizagem móvel e a sétima, finalmente, formada por recursos educacionais de natureza aberta.

Neste percurso das gerações da EaD, surgiram vários conceitos para definir essa modalidade, atendendo às necessidades históricas do momento. Entre os autores que tratam dessa temática destacam: Peters (1991), Aretio (1994), Belloni (2003), Maia e Mattar (2007), Moore e Kearsley (2008), entre outros. Entretanto, concorda-se com a afirmação Lima e Alonso (2021, p. 36) que define a EaD, da seguinte maneira:

[...] uma modalidade em que estão separados física e/ou espacialmente os envolvidos no processo ensino-aprendizado, esse ocorre por meio de processos dialógicos de interação e interatividade com uso de tecnologias digitais de informação e comunicação inovadoras, envolve trabalho coletivo, colaborativo com pertinência social, por meio de uma arquitetura pedagógica de gestão, comunicação e currículo com a pretensão única de desenvolvimento democrático para uma formação emancipatória e crítica dos envolvidos para que se tornem cidadãos empoderados na atual sociedade brasileira [...]

No Brasil, a modalidade EaD teve um desenvolvimento relativamente tardio frente ao percurso percorrido por países desenvolvidos, a exemplo dos Estados Unidos (ALVES, 2009). No governo Fernando Henrique Cardoso (FHC) (1995-2002), a EaD foi regulamentada na Lei

de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB - Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996), particularmente, no Art. 80, que prevê a oferta de cursos a distância, em todos os níveis de ensino. E assim, trouxe o reconhecimento desta forma de proceder o ensino como nova modalidade educacional. Com isso, essa legislação demonstrou um cenário de desenvolvimento da EaD e foi criada a Secretaria de Educação a Distância (SEED), a partir do Decreto nº 1.917, de 27 de maio de 1996 (BRASIL, 1996a). Na sequência, destaca-se o Decreto nº 2.494, de 10 de fevereiro de 1998 (revogado), que trouxe em seu Art. 1 o conceito de EaD e a natureza da sua oferta, além de descrever sua organização. Como parte dos elementos norteadores constantes, também descreveu o regime especial dos cursos de EaD, bem como estabeleceu os objetivos das diretrizes curriculares nacionalmente estabelecidas como uma base a ser seguida (BRASIL, 1998a). Outro aspecto relevante à EaD foi a implementação de consórcios, com o objetivo de expandir a educação superior a distância, com destaque para: Univir-CO, UniRede e Consórcio Cederj (SANTOS, 2008; LIMA, 2014). Por meio desses consórcios e legislações, essa gestão priorizou o avanço da EaD no setor privado, com aspectos de mercantilização e foco na certificação em massa ao priorizar os cursos de curta duração, não democratizando o acesso na educação superior (FERREIRA, 2012).

O governo de Luiz Inácio Lula da Silva (Lula), que atuou em dois mandatos entre 2003 e 2010, apresentou diversas normatizações no Ensino Superior a Distância, tais como: o Decreto nº 5.622, de 18 de dezembro de 2005, com a caracterização da EaD a partir dos aspectos didáticos pedagógicos e orientação; o ensino e aprendizagem em vínculo às novas tecnologias; o reconhecimento de aspectos gerais que se refere ao tempo e ao espaço que envolve esta oferta (BRASIL, 2005c, online). A partir dessa legislação, houve uma grande expansão dessa modalidade com o Sistema UAB, criada pelo Ministério da Educação (MEC), em 2006, e concebida juntamente com outros decretos, resoluções e portarias, com intuito de democratizar o acesso à educação superior pública no Brasil (BRASIL, 2006b). O objetivo da UAB foi de expandir a oferta de cursos para docentes da educação básica brasileira, especificamente das licenciaturas em EaD (GILBERTO, 2020; SOUSA A. S., 2012).

No que diz respeito à educação superior em EaD, evidenciou-se uma contradição em relação ao setor público e privado. Houve maior acesso, com a ampliação de ofertas de vagas e matrículas públicas, e constatou-se um avanço relacionado com a qualidade da oferta, principalmente por causa da UAB (LIMA, 2014), mas manteve-se a lógica neoliberal, pois o setor privado continua em ampla expansão (SOUZA; FERREIRA, 2020).

O governo de Dilma Vana Rousseff (Dilma) (2011-2016) manteve a UAB em funcionamento, e a integrou às políticas de atenção à educação superior, porém a demanda de expansão foi reduzida, principalmente no setor público, devido a um problema de financiamento e à crise econômica do país. Com isso, o setor privado abriu vantagem na oferta de vagas e matrículas na EaD (FERREIRA, 2012). A normatização que merece destaque nessa gestão foi a Resolução nº 1, de 11 de março de 2016, que descreveu diretrizes e normas nacionais para a oferta de cursos e programas na modalidade EaD (BRASIL, 2016a). Porém, esse governo sofreu um golpe político, em forma de um *impeachment*, e em seu lugar assumiu interinamente o vice-presidente Michel Miguel Elias Temer Lulia (Temer) – permanecendo de agosto de 2016 até 2018.

O governo Temer fortaleceu a agenda neoliberal, com movimentos de contrarreforma, diminuição de recursos para o desenvolvimento de políticas públicas e medidas de intervenção estatal, e expandiu consideravelmente a educação superior privada na EaD (SOUZA; SOARES, 2019; MANCEBO, 2017). Nesse período, entra em vigor o Decreto nº 9.057, de 25 de maio de 2017, que, por sua vez, trouxe uma modernização à visão da EaD e de suas premissas. Foi incluído, ainda, um capítulo destinado especificamente à oferta dos cursos a distância na educação superior, III, com o detalhamento do credenciamento e da estrutura de atendimento necessária para validar a oferta do ensino superior, conforme cada natureza de instituição. Igualmente, processos como extinção de polos e mudanças de endereços deverão ser comunicados de forma a serem acompanhados e conhecidos, com atualização estrutural ativa (BRASIL, 2017b).

Atualmente, a gestão do Jair Messias Bolsonaro, iniciada no ano 2019, tem uma tendência privatista, mercantil e está consolidando os desmontes da estrutura pública, entre elas a educação superior pública a distância, que é protagonista nesta gestão, que estimula o seu crescimento sem pensar em qualidade, mas sim no agilizar a mão de obra para o mercado. Com isso, está estimulando o crescimento das matrículas nas instituições privadas, enquanto o ensino público superior demonstra redução dos aspectos como ensino, pesquisa e extensão com cortes elevados de custos e, conseqüentemente, diversas dificuldades para manutenção (CISLAGHI *et al.*, 2019; LOBO, 2020). Em relação às normatizações deste governo na EaD, duas merecem destaque: a Portaria nº 2.117, de 6 de dezembro de 2019, que trata sobre a oferta da carga horária na modalidade EaD em cursos de graduação presenciais ofertados pelas IES integrantes do Sistema Federal de Ensino (BRASIL, 2019), com a possibilidade de ampliação da EaD na educação superior; e a Portaria nº 434, de 22 de outubro de 2020, que criou um Grupo de

Trabalho (GT) com o objetivo de intensificar os cursos da educação superior por meio da oferta na modalidade EaD (BRASIL, 2020d).

Essa mobilização normativa sinaliza a importância da EaD como veículo de aprendizagem. No entanto, na esteira desse reconhecimento de viabilidade, há fatores que permanecem em aberto quanto ao avanço dos cursos superiores no Brasil pela modalidade EaD, especialmente quanto ao papel das instituições públicas nessa oferta, e as efetivas contribuições apresentadas.

Nesse interesse, dois temas se estruturaram como uma espécie de centro reflexivo sobre o reconhecimento da educação superior via EaD no Brasil: *o acesso e a inovação*. O *acesso* ganhou destaque a partir da extrema abertura que a oferta virtual das formações superiores trouxe ao Brasil, bem como da popularização dessa modalidade de educação superior. Os efeitos, aspectos qualitativos e finalidades educacionais surgiram na esteira deste processo, e marcam a discussão sobre a oferta de vagas e as diferenças possíveis entre o campo público e o privado, a partir da democratização da modalidade.

A respeito de acesso na educação superior pública via democratização, verifica-se que é um interesse dos governos, corroborado por intermédio das políticas públicas e que está em desenvolvimento, entretanto, ainda existem discussões em relação a essa democratização que, por um lado alguns governantes incentivaram apenas a IES privada, mas por outro democratizar EaD é, ainda, uma oportunidade de acesso para aqueles estudantes que não tiveram oportunidade para a formação da educação superior (ARRUDA, 2011; SGUISSARDI, 2015; MELLO, 2019).

Portanto, o acesso na EaD é um elemento importante relacionado à democratização no setor público e conseqüentemente de expansão. Em relação à temática *inovação*, existem autores que consideram a EaD como a própria inovação, como Belloni (2002, p. 123) “[...] o fenômeno educação a distância, aqui entendido como parte de um processo de inovação educacional mais amplo que é a integração das novas tecnologias de informação e comunicação nos processos educacionais”.

O acesso e a inovação apresentam uma possibilidade consistente de intercomunicação como fatores que se apoiam, e que se sustentam no avanço da educação superior pública e de sua democratização no país. A partir das particularidades que as universidades públicas apresentam quanto à sua finalidade e estrutura de financiamento, compreender a EaD como estratégia de difusão e capilarização da cobertura da rede de ensino, pode contribuir para o

acesso, e como a inovação encontra seus espaços nesse movimento representa uma importante discussão sobre a pluralidade de fatores que envolvem uma educação mais acessível.

Nessa direção, Souza *et al.* (2021) argumentam que as práticas da modalidade EaD envolvem alterações constantes, principalmente as relacionadas com as tecnologias que se renovam a todo instante, e com esse movimento também modificam-se e reinventam-se, assim, a inovação: uma marca constante da EaD. Ribas, Paniago e Arguelho (2021, p. 50) acrescentam que “[...] a expansão e modernização da oferta de Educação a Distância enquanto necessárias numa perspectiva de expansão da educação superior e de democratização do acesso à educação, como fatores potencializadores de inovação”.

Além dos motivos já mencionados, a abordagem da inovação foi selecionada pelo destaque que recebeu na pesquisa intitulada *Políticas de Expansão da Educação a Distância (EaD) no Brasil: regulação, qualidade e inovação em questão*, financiada pelo CNPq e coordenada pela Profa. Dra. Daniela da Costa Britto Pereira Lima. Foi um estudo que integrei como pesquisadora, e que tornou possível observar que a temática da inovação na educação superior na EaD é pouco estudada, em detalhamento. Já o acesso tem sido investigado em várias pesquisas, mas não esgotam a carência de conhecimento a respeito desse processo. Com isso, é possível afirmar que a escolha de pesquisa tem a finalidade de suprir lacunas importantes no conhecimento dos movimentos de acesso e de inovação.

A partir dos esclarecimentos, sobre o acesso e a inovação, buscou-se conhecer as políticas públicas voltadas à oferta da educação superior na modalidade EaD no Brasil. Essas políticas apresentam-se como vias de promoção da educação superior e de sinalização da percepção nacional acerca dos espaços, validade e personalidade presentes nessa via, distinta de formação superior, amplamente abraçada pelas instituições particulares, e desafiadora ao avanço nas instituições públicas de ensino.

Sabe-se que uma política pública pode ser entendida como resultado da conexão e reforço de representatividade de um grupo social ou segmento de interesse, em que o Estado é motivado a agir de forma que suas necessidades sejam atendidas. A grande finalidade das políticas não são interesses individuais ou de grupos distintos, mas a garantia de que estas pautas sejam atendidas a fim de que o bem coletivo e o sentido de democracia sejam atingidos. Em geral, as políticas visam agir nos quadros de desigualdade, a fim de que as disparidades sejam preenchidas de forma universal e por atenção suficiente para que a condição de vulnerabilidade seja suprida. Isso significa que as políticas públicas são instrumentos para o bem comum, ou

seja, constituídas para fazer com que áreas pontuais da atuação pública sejam supridas satisfatoriamente em suas necessidades (VIEGAS; SANTANA; NODA, 2020).

Os interesses mais frequentes presentes na abordagem e desenvolvimento de políticas públicas para a educação superior no Brasil envolvem um sentido de cidadania, tomado a partir de ações de governo que visam fomentar o acesso educacional democrático neste nível de educação. A suficiência dessas políticas, dessa forma, é um aspecto complexo, que se relaciona com a demanda social e as relações entre educação, formação superior e mercado de trabalho. Embora a pulsão para a criação de políticas públicas, nesse segmento, seja direcionada à democratização e equiparação de um histórico de exclusão e dificuldades de acesso, os problemas e barreiras para que a educação superior seja desenvolvida com qualidade e democracia.

Expostas essas percepções, o objeto de estudo desta pesquisa são as políticas públicas de acesso e inovação na EaD, especificamente na UFMS. Trata-se de um estudo vinculado à Linha de Pesquisa 3 - História, Políticas e Educação do Curso de Mestrado do Programa de Pós-graduação em Educação da Fundação Universidade Federal de Mato Grosso do Sul/PPGEdu/UFMS, desenvolvida pelo Grupo de Estudos e Pesquisas Políticas de Educação Superior/Mariluce Bittar – GEPPES/MB. Em vista disso, como problematização, esta pesquisa visa responder o seguinte questionamento norteador: como os conceitos de acesso e inovação são apresentados nos documentos institucionais e quais os que normatizam os cursos de licenciatura da UFMS?

A partir da problemática acima proposta, esta pesquisa teve como objetivo geral analisar as políticas públicas de EaD na educação superior, com ênfase nos conceitos de acesso e inovação presentes nos documentos institucionais da UFMS. Para atingir o objetivo proposto, estabelecemos os seguintes objetivos específicos: investigar as políticas públicas de EaD no Brasil; desvelar conceitos e publicações sobre acesso e inovação na EaD, e analisar os documentos institucionais e dos cursos de licenciatura na modalidade a distância, da UFMS.

As políticas públicas para a EaD na educação superior mostram-se fundamentais, pois atingem um público expressivo, em que se concentram diferentes interesses, especialmente o de melhoria na qualificação para o mercado de trabalho, com interesse focal na remuneração. Há uma assimetria interessante no Brasil, que chama a atenção ao acesso e inovação e reside na proporção de vagas: em geral, a quantidade de oferta, dadas as diferentes formas providas pelas tecnologias para tanto (especialmente no setor privado), é regularmente superior ao total de matriculados no setor público.

Um exemplo que ilustra o avanço e as relações de oferta e procura da educação superior a distância, no país, pode ser constatada a partir dos dados do Censo da Educação Superior do ano de 2019, que foram divulgados pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP) e Ministério da Educação (MEC). Naquele ano, o acesso na EaD para a educação superior, pela primeira vez se mostrou superior ao quantitativo presencial nas redes privadas, embora tenha sido um aumento sutil (50,7%). Na última década, o Brasil evidenciou um aumento nas matrículas em uma faixa superior a 378%. A participação da EaD na oferta de cursos envolveu 11,3% do total dos cursos oferecidos no ano 2019, ao considerarmos as licenciaturas superiores em tecnologias e bacharelados, com um total de 4.529 cursos. Um perfil que se apresenta no Brasil é a preferência em EaD conforme a finalidade do curso: bacharelados tendem a ser realizados de forma presencial, e as licenciaturas de forma não presencial (BRASIL, 2020e).

Esta investigação foi conduzida a partir da percepção de que a educação superior na EaD do nosso país apresenta assimetrias entre o setor público e o privado, e essas condições terminam por evidenciar não somente distinções de acesso e quantidade de vagas, como de intenções e finalidades gerais formativas. Para atingir as questões que circundam essa realidade, esta pesquisa foi pautada na historicidade presente em seu objeto e reflexão a partir de minha trajetória pessoal e profissional, quando tutora do curso de graduação em Pedagogia, por seis anos, e também da especialização em Mídias na Educação, oferecido pela UFMS em parceria com o Sistema UAB. Além disso, da participação em grupos de pesquisas referentes a EaD, dentre os quais destaca-se a pesquisa “Políticas de Expansão da Educação a Distância (EaD) no Brasil: Regulação, Qualidade e Inovação em Questão”, financiada pelo CNPq¹.

Metodologia

A estrutura desta dissertação encontra-se elencada em várias etapas, e segue critérios metodológicos científicos: uma pesquisa descritiva com abordagem qualitativa. De acordo com Bogdan e Biklen (1994), a abordagem qualitativa tem na sua essência cinco características: a fonte direta dos dados é o ambiente natural, e o investigador é o principal agente na recolha desses mesmos dados; os dados que o investigador recolhe são de caráter descritivo; os

¹ Dissertação realizada no âmbito da pesquisa “Políticas de Expansão da Educação a Distância (EaD) no Brasil: Regulação, Qualidade e Inovação em Questão”, financiada pelo CNPq, sob coordenação geral da professoras Daniela da Costa Britto Pereira Lima (UFG) e Catarina de Almeida Santos (UnB).

investigadores que utilizam metodologias qualitativas, interessam-se mais pelo processo em si do que propriamente pelos resultados; a análise dos dados é feita de forma indutiva e inicia da totalidade para o singular, sendo mais fechadas e específicas, por tentar entender o significado que os participantes atribuem às suas experiências.

A pesquisa qualitativa demanda a obtenção de dados descritivos, que são coletados diretamente com as situações estudadas, e enfatizam as formas de manifestação, os procedimentos e as interações cotidianas do fato investigado, bem como retratam a perspectiva dos participantes, a forma de compreender a realidade. Os dados destes estudos são “[...] ricos em pormenores descritivos relativamente a pessoas, locais e conversas, e de complexo tratamento estatístico” (BOGDAN; BIKLEN, 1994, p. 16). A condição descritiva tem a ver com a análise e consideração de elementos que, por sua dificuldade de enquadramento estatístico, são compreendidos e aproveitados mais efetivamente fora deste meio. Igualmente, podem ser discutidos a partir de seus contextos e influências.

Embora o elemento descritivo desta pesquisa seja o conteúdo de documentos institucionais, e isto não seja um relato aberto de sujeitos ou diálogos, é uma descrição do espaço jurídico presente, de sua orientação e dimensão a partir do documento que sintetiza o que pode ser compreendido por sua fala institucional-normativa.

O objetivo foi analisado a partir do referencial teórico-metodológico do materialismo histórico dialético, ao analisar as políticas públicas na EaD e os possíveis fatores que influenciam o acesso e inovação nessa modalidade de ensino, nos cursos de graduação em licenciatura, os quais compreendem um total de seis cursos: Educação Física, Geografia, Ciências Biológicas, Letras, Pedagogia e Matemática, oferecidos na Universidade Federal de Mato Grosso do Sul² (UFMS).

O recorte temporal da pesquisa abrangeu os anos 2010 a 2020, justificado por investigar um período de 10 anos de EaD, sendo que em 2010 já seria possível identificar três anos de criação do sistema UAB, que tem como iniciativa ampliar e interiorizar essa modalidade na educação superior a distância, principalmente nos cursos de licenciatura para formação de professores.

O tipo desta pesquisa é um estudo de caso, descrito por Lüdke e André (1986, p. 17) como opção metodológica aplicável “[...] quando queremos estudar algo singular, que tenha

² Os cursos são vinculados a PROGRAD: Geografia no Instituto de Estudos Sócios Ambientais Faculdade de Engenharias, Arquitetura e Urbanismo, Pedagogia na Faculdade de Educação, Educação Física na Faculdade de Educação Letras - Faculdade de artes, Letras e Comunicação, Ciências Biológicas no Instituto de Biociências e Matemática no Instituto de Matemática.

valor em si mesmo, devemos escolher o estudo de caso”. Yin (2001, p. 21) acrescenta que o “[...] estudo de caso permite uma investigação para se preservar as características holísticas e significativas dos eventos da vida real [...]”. Nesse sentido, a pesquisa esquadrinhou os limites entre os cursos de graduação em licenciatura a distância, da UFMS, nos contextos que nem sempre são percebidos claramente, e com isso fez uma análise profunda e detalhada do objeto de conhecimento. Nesse contexto de estudo de caso, esta pesquisa também é classificada em descritiva, por caracterizar os fatos observados sem interferir nas análises, conforme afirma Triviños (1987, p. 110) “o estudo descritivo pretende descrever com exatidão os fatos e fenômenos de determinada realidade”.

A pesquisa seguiu o caminho do ciclo da pesquisa que Minayo (2002) classifica como um processo que tem um problema, e a partir disso surgem as interrogações para solucionar essa questão. Esse ciclo perpassa por três fases: a exploratória da pesquisa, referente ao objeto de forma que construa o projeto de investigação; a do trabalho de campo, referente ao recorte empírico da construção teórica elaborada no momento; e a do tratamento do material definido na fase anterior subdividido em ordenação, classificação, análise que, nesse processo, se articulam durante todo seu desenvolvimento, de forma não linear.

Nesse contexto, realizaram-se alguns procedimentos técnicos na elaboração da pesquisa como instrumentos para viabilizar e alcançar os objetivos propostos. O primeiro deles foi o levantamento bibliográfico a respeito de pesquisas sobre políticas públicas, estruturado com o foco na legislação e normatizações da EaD na educação superior: acesso e inovação. A coleta dos dados foi procedida a partir da busca em documentos nacionais e legislações que foram localizados no site do portal da legislação do governo federal. Uma vez estruturado o percurso normativo, as informações de matrículas e instituições, bem como demais dados relacionados ao Censo da Educação Superior, buscou-se nos relatórios disponibilizados pelo site do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, a partir dos anos considerados, o recorte da pesquisa e análise dos documentos referentes aos dados educacionais. A nuvem de palavras foi desenvolvida a partir da reunião do extrato integral (excetuando referências bibliográficas) dos textos em PDF, utilizados para o desenvolvimento desta dissertação e colagem no programa virtual de nuvem de palavras (*wordcloud*) Wordart, com a seleção da opção de manutenção dos termos que apresentaram pelo menos dez menções. Já as imagens presentes neste estudo são de natureza autoral, e foram desenvolvidas pelo programa virtual Canvas, em sua versão digital e gratuita.

Para a coleta dos dados institucionais, foram realizadas buscas nos documentos da UFMS, dos períodos de 2010 a 2020. A pesquisa documental foi realizada para a análise e interpretação, nos seguintes documentos: o Estatuto da UFMS, o Regimento Geral da UFMS, o Regulamento Geral dos Cursos de Graduação da instituição, o Projeto Pedagógico Institucional (PDI), o Plano de Desenvolvimento da Unidade (Agência de Educação Digital e a Distância) e os Planos de Desenvolvimento Institucionais (PDIs) da UFMS, além dos Projetos Pedagógicos dos cursos de licenciaturas EaD. A maioria desses documentos são de acesso aberto no site da UFMS, porém, no caso específico da PPC, este documento foi solicitado via e-mail para a Secretaria de Inovação Pedagógica Digital (SEPED) da instituição. Após a sistematização dos dados, passamos ao exame minucioso dos principais entendimentos que os termos acesso e inovação receberam no tratamento documental.

Na sequência, foi realizado o tratamento de dados e, por fim, a análise e as discussões com os resultados apresentados. Essas análises foram realizadas a partir da leitura de categorização que para Minayo (2002, p. 70) “[...] se refere a um conceito que abrange elementos ou aspectos com características comuns ou que se relacionam entre si”. Neste sentido, categorizaram-se os documentos normativos institucionais e as licenciaturas EaD ofertadas pela UFMS, relacionados aos conceitos de acesso, inovação e discussão frente à literatura selecionada nos demais capítulos.

A estrutura desta pesquisa é composta pelo capítulo I, que discute a EaD, no Brasil, a partir das perspectivas e políticas que envolvem a sua oferta. A seguir, apresenta-se o desenvolvimento dos conceitos desta modalidade educacional na abordagem de alguns autores, como: Preti (2000), Belloni (2003), Maia e Mattar (2007), Moore e Kearsley (2008), Aretio (2014), Lima (2014), e outros. Em seguida, delineia-se o contexto brasileiro da EaD e um percurso histórico baseado no levantamento das políticas assumidas pelos governos vigentes no corte temporal de análise deste estudo (2010-2020), bem como daqueles que, diretamente trouxeram pressupostos adicionais à visão presente – por exemplo, o governo Fernando Henrique Cardoso, cuja gestão transcende o recorte temporal, mas foi pontual à condição contemporânea vigente da EaD no Brasil. O Capítulo II discute os conceitos de acesso e inovação na produção científica de teses e dissertações sobre a EaD no Brasil. Em seu desenvolvimento, foi feita uma busca acerca dos objetivos presentes nas pesquisas, das metodologias utilizadas para o desenvolvimento dessas investigações e do acesso e democratização educacional no contexto da EaD. O capítulo trata-se de uma construção de bases conceituais na literatura, que reforçou as políticas públicas identificadas no primeiro

capítulo e voltadas à EaD, no intuito de construir um assentamento teórico para o capítulo seguinte, marcado pela análise dos documentos institucionais da universidade e campo de estudo.

Por fim, no Capítulo III, discutiu-se o acesso e a inovação nos documentos institucionais e nos cursos de licenciatura em EaD da UFMS. A partir de investigação similar realizada nos documentos, o capítulo trata do contexto histórico da UFMS no desenvolvimento da EaD, o acesso e a inovação nessa modalidade, e a discussão dos dados frente aos conceitos trazidos nos dois primeiros capítulos, gerando uma análise dos temas pesquisados, posto que estes foram tratados de forma crítica e contextual.

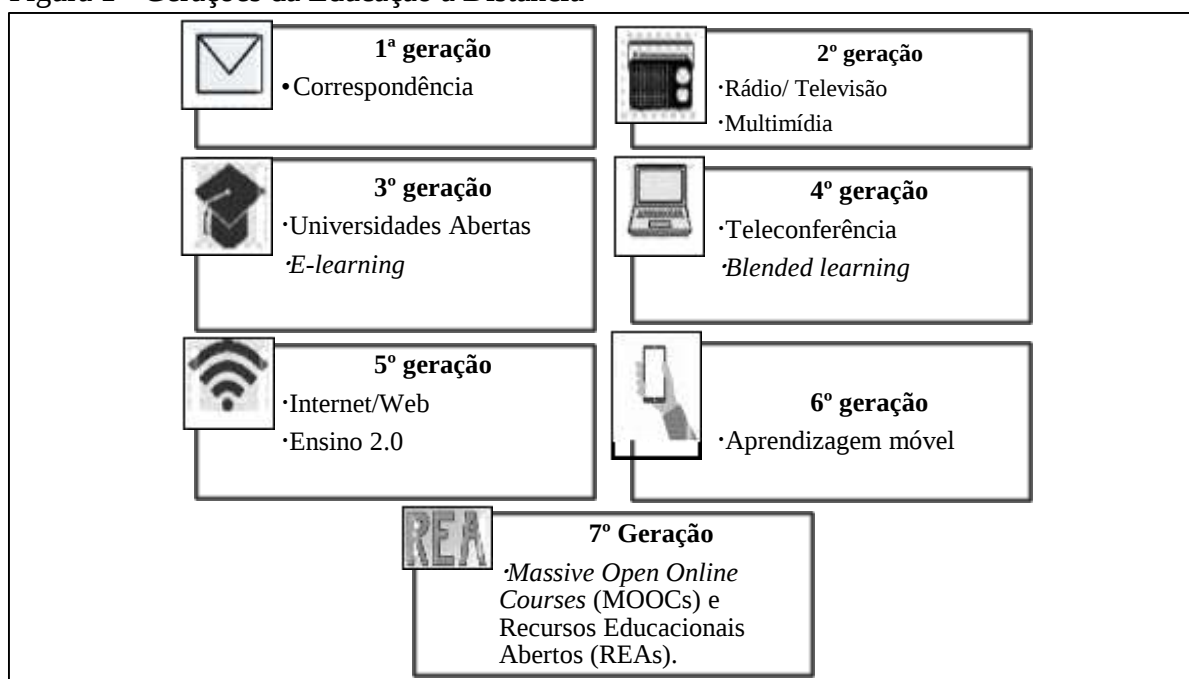
1 EDUCAÇÃO A DISTÂNCIA NO BRASIL: POLÍTICAS E PERSPECTIVAS

Neste capítulo, busca-se investigar a conjuntura da Educação a Distância (EaD), relacionados aos conceitos e características dessa modalidade, seguida do contexto histórico, a fim de refletir sobre as políticas para a educação superior a distância, dos governos dos ex-presidentes Fernando Henrique Cardoso (1995-2002); Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010); Dilma Vana Rousseff (2011-2014 e 2015-08/2016); Michel Miguel Elias Temer Lulia (08/2016-2018) e do presidente Jair Messias Bolsonaro (2019-atual). A investigação tem como propósito analisar o desenvolvimento e/ou a descontinuidade dos programas e ações que determinaram os rumos para a EaD no país.

1.1 Educação a Distância: conceitos em desenvolvimento

Historicamente, a trajetória da EaD acompanhou a evolução das tecnologias da informação e comunicação (TICs) no contexto de ensino e aprendizagem, e foi classificada em outros países segundo “gerações”, adotadas posteriormente no Brasil. A Figura 1, a seguir, apresenta as gerações da EaD na interpretação de dois autores: Moore e Kearsley (2008) e Aretio (2014).

Figura 1 - Gerações da Educação a Distância



Fonte: Elaborado pela autora, com base em Moore e Kearsley (2008) e Aretio (2014).

A Figura 1 apresenta o caminho histórico da EaD, que Moore e Kearsley (2008) definem em cinco gerações. Contudo, Aretio (2014) detalha sete gerações, sendo que alguns pontos expõem consenso com as de Moore e Kearsley e outras têm discrepâncias.

A primeira geração da EaD usou a correspondência. De acordo com Moore e Kearsley (2008, p. 3), tratava-se de uma “[...] educação em que o meio de distribuição dos materiais de ensino e de interação de professores e alunos é o sistema postal”. Em 1881, fundou-se o *Chautauqua Correspondence College*, primeira instituição a utilizar o correio para os cursos de nível superior.

A segunda geração usou a transmissão por rádio e televisão – para Moore e Kearsley (2008) –, e multimídia de acordo com Aretio (2014): ambos os autores identificam a mesma característica, com a finalidade de expandir as emissoras de rádio e televisão em nível nacional por meio das multimídias, com incorporação de outras tecnologias, tais como videoteipes, fitas cassetes e telefone. O rádio, tecnologia surgida no início do século XX, fez muitos professores de centros universitários reagirem com euforia à novidade, apesar de não atender ao objetivo proposto para a educação, pois as emissoras comerciais estavam interessadas em conseguir anúncios publicitários (MOORE; KEARSLEY, 2008).

Em relação ao uso da televisão, houve êxito na Alemanha, principalmente depois da Segunda Guerra Mundial. Nunes (2009, p. 7) afirma que em “[...] meados da década de 1960 até o início da década de 1980, tivemos o reinado da televisão educativa. Vários sistemas foram sendo montados no mundo todo, da China até a Grã-Bretanha, do Japão até o Brasil”. Nesse modelo multimídia, dominaram a fita de áudio e vídeo, inclusive o interativo.

Na terceira geração, com a nomenclatura como a da “Universidade Aberta” segundo Moore e Kearsley (2008) e “*E-learning*” para Aretio (2014), que significa ensino eletrônico, apenas o nome é diferente pois apresenta um consenso nas características. Nesse período, houve a criação de várias instituições, o que representou uma grande mudança no processo educacional superior e uma revolução na EaD em nível mundial, dada a oportunidade de acesso aos estudantes, uma vez que utilizava o videotexto, o microcomputador e a tecnologia multimídia. A universidade referência nesse período, segundo Nunes (2009, p. 7), foi a Open University, do Reino Unido, cuja experiência constituiu um paradigma desse tempo, “[...] tanto por sua qualidade e respeitabilidade quanto pelo método de produção de cursos, a forma de articular as tecnologias comunicativas existentes e a preocupação com a investigação pedagógica”.

A teleconferência, ou audioconferência, determinou o surgimento da quarta geração da EaD, utilizada pela primeira vez nos Estados Unidos, nos anos 1980, baseada no uso de computadores e da internet. O público-alvo era constituído por pessoas que aprendiam sozinhas, geralmente estudando em casa. Nesse caso específico, o aluno tinha a possibilidade de participar do processo educacional interagindo com os professores e demais participantes por meio da comunicação síncrona (chat – sala de bate-papo) e assíncrona (e-mail e fórum de discussão) (MOORE; KEARSLEY, 2008).

Em relação à terceira e quarta geração, há uma discrepância dos autores em relação aos períodos. Moore e Kearsley (2008) classificam como quarta geração, porém Aretio (2014) apresenta como sendo da terceira, que vigorou em meados de 1980, início de 1990. Para Aretio, a quarta geração foi o *blended-learning*, que tem sentido de aprendizado combinado, ou seja, o EaD ainda faz uso dos recursos virtuais, mas interage com a educação presencial como uma forma híbrida de ensino e aprendizagem.

A quinta geração da EaD foi constituída por aulas virtuais baseadas no computador e na internet. O que difere nessa geração são as terminologias, que conforme Moore e Kearsley (2008) é definida como internet/web. Entretanto Aretio (2014) classifica como ensino 2.0. Esse método de aprendizagem consiste no uso da multimídia interativa, dos recursos da web e de um sistema automatizado, ou seja, um ensino completamente digital. O processo de ensino e aprendizagem da EaD está pautado em “[...] métodos construtivistas de aprendizado em colaboração, e na convergência entre texto, áudio e vídeo em uma única plataforma de comunicação” (MOORE; KEARSLEY, 2008, p. 48).

Aretio (2014) acrescenta mais duas gerações. A sexta geração, classificada como aprendizagem móvel, é diferenciada pelo uso dos dispositivos móveis, como smartphones e tablets que, conectados à internet, podem ser manuseados em qualquer lugar de preferência do usuário.

Finalmente a sétima geração, que segundo Aretio (2014) é denominada como Recursos educacionais abertos (REA); os *Massive Open Online Courses* (MOOCs), com dois recursos diferentes, surgiram no ano 2002 e classificam a utilização dos recursos digitais livres e gratuitos, disponíveis para pesquisa: seu curso está em vigência. Entretanto, é necessário elucidar brevemente seus conceitos: REA e MOOCs. Para iniciar essa diferenciação, os REA têm como concepção o documento final do Congresso Mundial na Unesco e caracteriza da seguinte maneira:

[...] materiais de ensino, aprendizagem e investigação em quaisquer suportes, digitais ou outros, que se situem no domínio público ou que tenham sido divulgados sob licença aberta que permite acesso, uso, adaptação e redistribuição gratuitos por terceiros, mediante nenhuma restrição ou poucas restrições. O licenciamento aberto é construído no âmbito da estrutura existente dos direitos de propriedade intelectual, tais como se encontram definidos por convenções internacionais pertinentes, e respeita a autoria da obra (UNESCO, 2012, p. 1).

Nesse sentido, os REA são utilizados como estratégia para a democratização da educação por meio de materiais de ensino, aprendizagem e pesquisas na internet, por práticas de compartilhamento para produção e com a utilização das licenças abertas.

Na sétima geração, Aretio (2014) citou o recurso MOCC– que é: “[...] um curso online (que pode utilizar diferentes plataformas), aberto (gratuito, sem pré-requisitos para participação e que utiliza recursos educacionais abertos) e massivo (oferecido para um grande número de alunos)” (MATTAR, 2013, p. 30). Essa plataforma teve como base os REA e tem na sua essência a conectividade com a possibilidade de ampliar o conhecimento do cursista.

Nesse cenário de intensificação da tecnologia digital, estabelecem-se novas formas de comunicação e interação de novos conhecimentos. Esse fenômeno desponta o termo “aprendizagem ubíqua”, que defende a ideia de um novo paradigma na educação mediado pelos dispositivos móveis que oferecem conectividade individualizada e personalizada, em um processo aberto, dinâmico, e ele pode ocorrer em lugares diversificados e a qualquer momento (SANTAELLA, 2013).

Pode-se aqui esclarecer a diferenciação entre a mobilidade presente nos dispositivos móveis e aprendizagem ubíqua na educação. Essa condição foi tratada por Souza e Torres (2015, p. 2):

Enquanto a mobilidade é o ato de utilizar os dispositivos móveis para acessar a informação, sem nenhuma preocupação ou planejamento pedagógico, a educação ubíqua é a ação intencional para que a aprendizagem, através dos dispositivos móveis, seja eficaz. Ou seja, é a preparação educacional dos conteúdos didáticos e das atividades focadas diretamente no processo de ensino e aprendizagem considerando fatores como o contexto do aluno, por exemplo.

Conforme Souza e Torres (2015), a dimensão de que, para além dos recursos e estrutura de aprendizagem, a educação ubíqua tem a ver com a adaptação da ampla massificação dos recursos que podem ser utilizados ao apreender a personalidade aos aprendizes, bem como ao seu contexto.

Ao observar as mudanças ocorridas na trajetória da EaD, percebe-se que cada geração e, conseqüentemente, o meio de comunicação que utiliza, contribuem para a etapa subsequente, em um processo contínuo de ajuste às tecnologias disponíveis em cada período histórico. Dessa

forma, a contextualização do termo “EaD” se depreende de seu conceito e dos elementos que estruturam a sua personalidade. No entanto, a abordagem da EaD pode ser, em muito, diferenciada conforme o contexto de análise, mas também em conformidade ao período em que esses conceitos e percepções foram desenvolvidos.

Essa condição pode ser percebida em Matte (2009), que afirma a importância de conhecer as diferentes formas de EaD, para que seja possível compreender como os conceitos e estratégias da relação aluno-professor foram constituídos e reconstituídos, assim como o repasse do conhecimento foi trabalhado. Nesse sentido, para esse autor, muitos conceitos que vistos isoladamente parecem opostos ou por demais diversificados, devem ser analisados por sua cronologia ou de acordo com a finalidade dos estudos, pois somente a partir dessa percepção torna-se possível compreender o conceito e “[...] discutir a relação na tríade professor-conhecimento-aluno” (p. 1).

Antes das tecnologias digitais, a autonomia de estudo e a definição de responsabilidades e estruturas de acompanhamento eram os principais componentes dos conceitos vigentes associados à EaD. Isso pode ser visto no conceito da prática trazido por Dohmem (1967 *apud* Bernardo 2014), que ressalta a definição da EaD na forma de uma modalidade de autoestudo, que recebe supervisão e acompanhamento acerca dos resultados e retornos por parte de um grupo de professores.

No início da década de 1970, atrelado às formas digitais, o conceito de EaD foi descrito por Nunes (1993), em menção à época, na forma de uma modalidade educacional ancorada principalmente nos diferentes meios de comunicação. Outro aspecto trazido pelo autor é a amplitude de público: as práticas de EaD foram descritas como recursos de ensino que permitem a um professor cobrir uma quantidade maior de alunos do que conseguiria de forma presencial, e muitas vezes ao mesmo tempo. Com isso, é possível afirmar que por volta da década de 1970, os principais sinais de um sentido de industrialização do ensino, massificação do mesmo, começaram a ser traçados na EaD.

Nos anos 1970, foram traçados os primeiros elementos voltados a caracterizar a EaD, que permaneceram após a migração digital. Estes foram a condição do distanciamento geográfico, a efetividade vinculada à forma de organização do trabalho e estratégias didático-metodológicas, o amplo uso dos recursos de comunicação para a sua efetividade, e a necessidade de estabelecer comunicação não apenas do professor para o aprendiz, mas também deste a quem ensina, para que melhores resultados fossem obtidos (PETERS, 1991).

A partir da prevalência digital, há autores que conceituam a EaD a partir da centralidade das liberdades temporais e didáticas que a modalidade propícia ao aprendizado. Nesses casos, o conceito da EaD tende a permear a dimensão conceitual centrada no uso do tempo e do espaço.

Aretio (1994) define a EaD conceitualmente como um sistema que faz uso da tecnologia da comunicação como base do processo de ensino. Com isso, toda a sua estrutura é fomentada para que a interação pessoal comum das salas de aula, e que apresentam a característica central do ensino e da aprendizagem tradicional, sejam modificadas a um outro cenário. Nesse outro cenário, está em destaque a liberdade de interação do aluno, em que as aprendizagens se desenvolvem de forma flexível e independente.

A EaD apresenta ainda um outro aspecto relacionado à interação docente e discente na aprendizagem. Nesse sentido, ainda que não ocupem o mesmo espaço fisicamente, o binômio de aprendizagem formado por estes dois atores educacionais deve ser aportado para assegurar a aprendizagem, e devem ser providas situações suficientes para essa finalidade. Assim:

A educação à distância só se realiza quando um processo de utilização garante uma verdadeira comunicação bilateral nitidamente educativa. Uma proposta de ensino/educação à distância necessariamente ultrapassa o simples colocar materiais instrucionais a disposição do aluno distante. Exige atendimento pedagógico, superador da distância e que promova a essencial relação professor-aluno, por meios e estratégias institucionalmente garantidos (SARAIVA, 1996, p. 16).

Chaves (1999) também aborda o afastamento temporal e/ou espacial entre o professor e o seu estudante, mas enfatiza no respeito do ritmo da aprendizagem do aluno, pois considera o processo como autoaprendizagem, que utiliza também o termo “tele-educação” para classificar a EaD.

Preti (2000), por sua vez, afirma que a EaD traz a popularização do conhecimento e pode ser compreendida como “[...] uma prática social situada, mediada e mediatizada, uma modalidade de fazer educação, de democratizar o conhecimento, de disponibilizar mais uma opção aos sujeitos da ação educativa, fazendo recurso das tecnologias que lhes são acessíveis (PRETI, 2000, p. 50).

Belloni (2003), Maia e Mattar (2007) e Moore e Kearsley (2008) acrescentam que a EaD corresponde a uma modalidade de ensino que ocorre em lugares diferentes, planejada por uma instituição e relacionada com o uso dos meios de comunicação. Nesse sentido, Moran (2002, p. 1) enfatiza a questão de estar conectados, e interligados por tecnologias [...] principalmente as telemáticas, como a internet. Mas também podem ser utilizados o correio, o rádio, a televisão, o vídeo, o CD-ROM, o telefone, o fax e tecnologias semelhantes. Sendo

assim, pode-se utilizar qualquer tecnologia na EaD, do mais simples como as cartas até o mais avançado como a internet: isso irá depender do contexto que está sendo inserida, pois se a tecnologia é um recurso na EaD, o que importa é a concepção pedagógica no processo de ensino e aprendizagem.

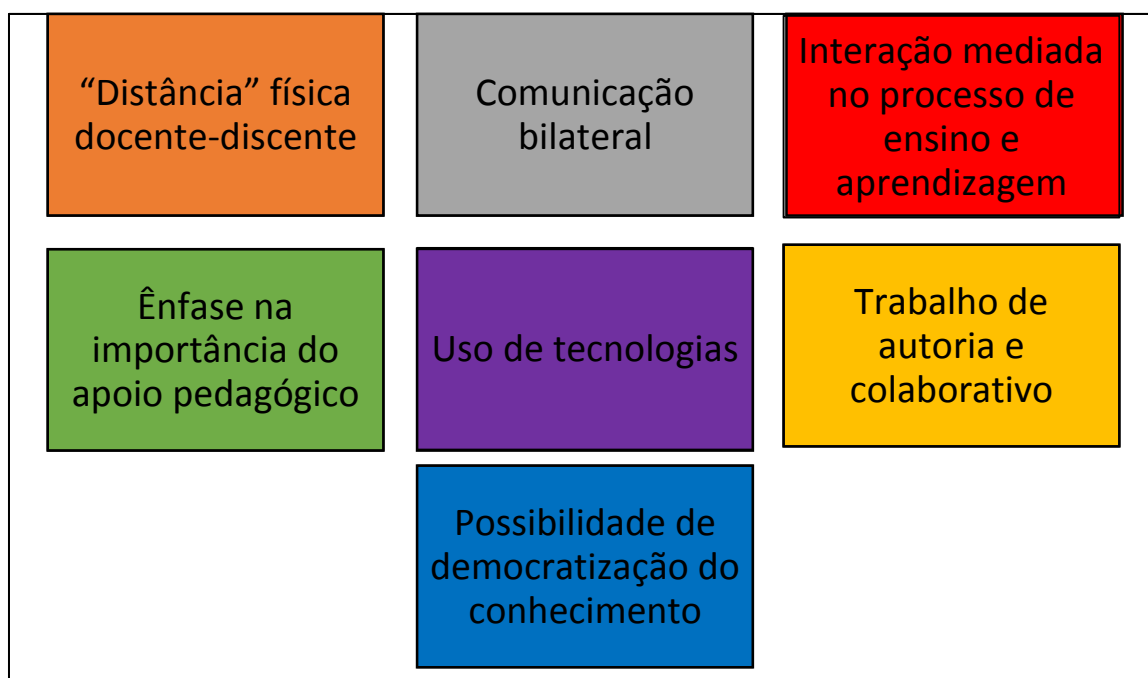
De acordo com Lima (2014, p. 60), a EaD diz respeito a:

[...] uma prática social educativa-dialógica de um trabalho coletivo, de autoria e colaborativo, articulada para o desenvolvimento de uma arquitetura pedagógica e de gestão, integrada ao uso significativo das tecnologias de informação e comunicação voltada para a formação crítica, autônoma e emancipadora.

Neste cenário, a EaD é intermediada pelo uso de ferramenta tecnológica, que permite a comunicação e a interação entre os participantes, com foco na produção e no compartilhamento do conhecimento no processo educacional de ensino e aprendizagem (LIMA, 2014).

A partir dos conceitos expostos, é possível identificar as principais características da EaD, e como tem relação com o contexto histórico na qual foi inserida. Com essa finalidade, foi elaborada a Figura 2, a seguir:

Figura 2 - Principais características da EaD



Fonte: Elaborada pela autora, 2021.

Em relação às características de EaD, algumas delas já foram relatadas na pesquisa conceitual de Landim (1997), a saber: a separação professor-aluno; os meios técnicos; a

organização (apoio-tutoria); a comunicação bidirecional; o enfoque tecnológico, e a comunicação massiva, que é referente à vantagem da educação presencial, pois possibilita o acesso à educação em massa. No entanto, em outro aspecto mais atualizado das características, a possibilidade de democratização do conhecimento mediante o trabalho de autoria e colaboração é um fator que se destaca. Como conjunto, todas essas características distintivas contribuíram para o conhecimento da EaD.

Nessa dimensão, a centralidade desses valores conceituais da EaD, o centro da prática está relacionado às decisões de como e quando aprender. Ganham destaque, especialmente, as possibilidades de gestão e adaptação de tempo de aprendizagem e das tecnologias envolvidas. Isso denota, ainda, que a compreensão da EaD passou por uma transposição, uma vez que a prática não surgiu atrelada a computadores ou recursos digitais e podia ocorrer de forma analógica. Contudo, o meio digital e outras tecnologias similares assumiram o papel de canal deste ensino.

Em relação à centralidade da relação tempo e espaço, tem-se uma forma de ensino que pode ocorrer na dissociação desses fatores, com suficiente estrutura para que aprendizes e professores mantenham a relação pedagógica. Esta abordagem costuma ser mais frequente em estudos realizados, a partir de meados da década de 1990 e durante os principais períodos de avanço da EaD. Nesses estudos, em geral, há uma perspectiva que destaca um adendo à perspectiva geográfica, e o conceito de EaD é somado pela valorização da transposição do espaço geográfico tradicional, com uma didática pautada pela “[...] maior flexibilidade de tempo e espaço, sem depender da presença física do professor e do aluno” (ARAÚJO, 2014, p. 735).

No que diz respeito à separação do docente e discente, Keegan (1996) ratifica sobre essa característica na EaD, que nem sempre será geográfica, pois existem alguns discentes que optam por essa modalidade sem necessariamente morarem longe das instituições. A divisão é no afastamento do processo de ensino e aprendizagem, por esse motivo é de suma importância a função da interação mediada nessa modalidade.

As publicações que seguem esta compreensão tendem a buscar uma discussão crítica acerca da identidade dessa modalidade, de sua qualidade frente aos objetivos educacionais. Nessas abordagens, tende-se a ter espaço elementos próprios de natureza de ensino (que variam de instituição a instituição, mas em geral são textos, vídeos, áudios e outros recursos que servem ao ensino), espaços de interação para diferentes fins síncronos ou assíncronos, e metodologias para ensino e aprendizado. Em geral, há uma partição de responsabilidades que envolvem

tutores e professores, em que “[...] o professor pode assumir o papel de especialista (no conteúdo) e/ou tutor no processo de ensino-aprendizagem” (GARCIA; CARVALHO JUNIOR, 2015, p. 213).

Com a ênfase no apoio pedagógico, o tutor costuma ser um elemento recorrentemente destacado, sendo a sua presença uma outra distinção pontual da EaD. Leal (2005) discorre, de forma ampla, sobre qual seria a competência desse profissional:

[...] compreendemos o papel do tutor enquanto categoria acadêmica, baseada no compromisso com a formação de alunos que pensem e que sejam capazes de discutir e elaborar conhecimento. Um tutor educador que tenha percorrido um caminho que o leve a pensar livre, descarnado de preceitos tecnológicos que obtusam as mentes criativas (p. 1).

[...] Talvez aquele que possibilita a construção coletiva e percorre uma trajetória metodológica desobediente, transgressora de receitas prontas e acabadas e construa, de forma participativa com seus alunos, novos saberes, novos olhares sobre o real (p. 2).

[...]. O papel do tutor [...] ultrapassa a visão puramente técnica, transcende a exacerbação da especialidade, adquirindo competência para instrumentalizar a tecnologia. O papel do tutor, sobretudo, supera assim o conceito reducionista de propostas estritamente técnicas. O tutor é um educador a distância. Aquele que coordena a seleção de conteúdo, que discute as estratégias de aprendizagem, que suscita a criação de percursos acadêmicos, que problematiza o conhecimento, que estabelece o diálogo com o aluno, que media problemas de aprendizagem, sugere, instiga, acolhe. Enfim, um professor no espaço virtual, exercendo a sua função de formar o aluno (p. 3).

Dessa forma, o tutor em EaD tem o papel importante de gerar pontes de aprendizagem que aproximem o aluno do conhecimento proposto. Souza e Ferreira (2020) observaram que na EaD o discente ingressa nesta modalidade com uma metodologia voltada para a adaptação ao tempo e com aprendizagem colaborativa.

Contudo, é necessário considerar, para além do trazido por Leal (2005) e por Souza e Ferreira (2020) que, apesar de fundamental, o tutor tem sido utilizado como um recurso de precarização docente na EaD, especialmente por práticas que procuram fazer com que exerça atuação docente, sob remuneração distinta da natureza desta tarefa. Além disso, a tutoria pode ser utilizada como forma de redução do papel ou atribuições docentes, de forma a minorar a remuneração e a participação crítica docente na educação. Assim, é necessário pontuar a atuação direcionada aos limites da tutoria, e dentro da compreensão dos espaços docentes próprios, a fim de que não sirva como recurso de minoração profissional.

Em relação à organização da EaD, Simão Neto (2008) destaca que essa modalidade possui oferta, base didática e metodológica e conteúdos próprios. Embora na maioria dos casos, professores e alunos nunca dividam o mesmo espaço presencial – prossegue ele –, em sistemas híbridos isso pode ocorrer em provas, e a distância física é substituída por recursos midiáticos,

tecnológicos e comunicacionais, síncronos (ao mesmo tempo) e assíncronos (em tempos diferenciados de contato e resposta).

Na perspectiva de planejamento, Preti (2000), nos anos 1990, dimensionou a EaD conceitualmente como uma prática pautada em recursos didáticos e metodológicos que, embora oferecidos massivamente, podem ser organizados pelo aluno para atender a sua individualidade de aprendizagem. Isso se dá tanto no ritmo quanto no estímulo à autonomia na direção de aprendizagem. Nesse sentido, estas práticas convergem na eficácia de interação para que o ensino ocorra, em que o aluno pode buscar retornos e suportes para atingir o seu desenvolvimento pedagógico.

No tocante à interação mediada no processo de ensino e aprendizagem, para Simão Neto (2008) a EaD é rigorosamente planejada, ou seja, o improvisado não tem espaço de existência ou coexistência, pois cada prática é prevista dentro do conteúdo/currículo estabelecido; os espaços de interação encontram-se programados; há intencionalidade nas interações; e o processo é completamente mediado. Dessa forma, os ambientes de aprendizagem são estruturados para comportar essas comunicações, ao mesmo tempo que limitam variações e impedem desvios.

Outro ponto importante sobre as características da EaD diz respeito ao uso da tecnologia, Andrade *et al.* (2020, p. 4) definem que:

[...] as mudanças que ocorrem com o objetivo de agilizar e melhorar o EAD tem, como uma de suas consequências, uma maior autonomia que pode ser oferecida aos alunos, de forma que consigam aperfeiçoar seus estudos, avançar nas pesquisas independentes e fazer descobertas [...] O advento e o acesso ampliado à internet têm diminuído as distâncias e aumentado a velocidade com que se chega à notícia e às inovações.

Nesse contexto, a tecnologia e internet não podem ser confundidas com a EaD, pois são recursos digitais que auxiliam na prática pedagógica docente e proporcionam maior autonomia aos discentes, no processo de ensino e aprendizagem (GIUSTA, 2003).

Com isso, transporta-se para característica do trabalho de autoria e colaborativo, pois a aprendizagem desenvolve-se em ambiente digital “[...] agora digitalizados e hipermediáticos, como explorar o potencial de interatividade das TIC e desenvolver atividades à distância com base na interação e na produção de conhecimento” (ALMEIDA, 2003, p. 330). Dessa forma, a aprendizagem colaborativa, na qual os estudantes “[...] contribuem ativamente para a realização de um objetivo comum de aprendizagem, partilhando o esforço para atingi-lo, com o grupo responsabilizado pela sua aprendizagem” (PAESE, 2012, p. 6). Assim, tem-se no cerne a produção e o compartilhamento do conhecimento como possibilidade de democratização.

A partir das conceituações da EaD, apresentada como termo que se transforma conforme o contexto do tempo, é possível identificar que ela também representaria mutações da prática inicial – o ensino por correspondência (em relação à essência do aprender à distância). Para autores como Gaspar, Silva e Sanches Junior (2007), a EaD se apresenta atrelada à sua conceituação histórica e ao vocativo de como se transforma no tempo (ou seja, de como se adequa para tornar o aprendizado possível). Isso pode ser constatado no seguinte recorte:

Um fato a considerar é que o conceito de EaD não é nenhuma novidade secular nos métodos pedagógicos de ensino, tanto internacionalmente quanto no Brasil. Há algum tempo, o ensino à distância é praticado, através de programas educacionais televisivos, mantidos pelo governo, por exemplo, o Telecurso 2000. Entende-se a EaD como um conceito que abrange todas as atividades e processos educacionais, caracterizados pelo fato que neles, o trabalho do docente e do discente é realizado em tempos e espaços diferentes (GASPAR; SILVA; SANCHES JUNIOR, 2007, p. 516).

Abordagens como a da citação acima, costumam ser associadas a estudos que buscam a construção histórica da EaD e suas raízes de prática. Este vocativo a uma linha do tempo evolutiva é também uma forma de frisar que a EaD não é algo novo, mas é algo que se transforma e traz desafios recorrentes para se manter atualizado frente ao tempo.

Por fim, há conceitos de EaD contemporâneos que apresentam um sentido de hibridismo possível, bem como de volatilidade. É o que foi trazido por Moran (2002), quando descreveu a EaD como uma modalidade educacional que tanto pode ser oferecida de forma totalmente não presencial como também ter momentos que sejam presenciais, e muito embora ofertada na distância de alunos e professores, estes podem se reunir com o uso da tecnologia. Estes entendimentos trazidos pelo autor contemplam o ensino híbrido e, conseqüentemente, as possibilidades síncronas e assíncronas de aulas, sendo que as primeiras eliminam o distanciamento temporal.

A EaD, dessa forma, corresponderia a uma modalidade estruturada, com ambientes e limites próprios, e constituída na realidade de cada grupo de aprendizado; desenvolve-se com metodologia e didática e tem ferramentas variadas, síncronas e assíncronas de comunicação. Possui, ainda, uma organização de currículo diferenciada e conta com mais profissionais de apoio, tais como tutores e equipe técnica, geralmente das próprias IES em que é desenvolvida (SIMÃO NETO, 2008).

Nesse sentido, no campo de aplicação desta pesquisa, a implantação e desenvolvimento dos principais fatores de caracterização da EaD contemporaneamente, foram sustentados de forma ativa: a estrutura, a comunicação de mão-dupla, o rigoroso planejamento didático e metodológico e a rede de suporte para a consolidação da aprendizagem colaborativa e de

democratização do conhecimento. Tal entendimento se sustenta na visão de uma EaD constituída no esteio de uma concepção da educação como prática social e histórica, materializada na perspectiva histórico-crítica. Isto foi produzido pelo entendimento de que o passado permite uma compreensão mais crítica do presente, e sustenta a capacidade de desenvolver pontes de conexão no futuro, em uma realidade que se constitui dialeticamente. Assim, esclarecer os fundamentos históricos da EaD é também uma medida que contribui para elucidar a perspectiva construtivista que possui esta pesquisa

1.2 Contexto da EaD no Brasil

A sociedade contemporânea pode ser caracterizada por grandes mudanças sociais, proporcionadas principalmente pelos avanços científicos e tecnológicos. Tais mudanças exigem transformações nos sistemas educacionais, com a formulação de estratégias para atender às novas demandas educativas, o que significa não somente o atendimento ao que os diferentes públicos expressam como necessidade, mas também aos interesses e arranjos de formação para o trabalho, segundo os interesses do capitalismo e da orientação do mercado (FRANÇA, 2011). Nesse contexto, encontra-se a modalidade de Educação a Distância (EaD), que está se consolidando no Brasil.

De acordo com Carmo e Carmo (2020), o primeiro campo conceitual evocado teve a ver com a história da educação brasileira e a constituição da EaD como uma modalidade alternativa de ensino. A EaD foi idealizada apenas para aqueles que, por razões diversas, não tinham acesso ao ensino presencial, ou seja, a cursos que recebiam alto prestígio pedagógico formativo.

As aulas no formato EaD eram mais espaçadas, e as diferenças didáticas e metodológicas ainda não eram bem compreendidas no contexto pedagógico daquele momento, uma vez que o preconceito às modalidades não presenciais, quaisquer que fossem suas formas, fazia com que fossem vistas como incompatíveis com a qualidade das modalidades presenciais. Isso trouxe descrença inicial a uma parcela representativa de segmentos da sociedade, inclusive de pais de alunos ou de seus responsáveis, e em alguns casos até mesmo de professores, e abriu o leque de questionamentos sobre o possível e o ideal na educação brasileira (CARMO; CARMO, 2020).

A distância física, uma das características da EaD, foi estruturada para responder didática, metodológica e equiparativamente ao desenvolvimento dos recursos gerais que

promovem exercícios e práticas de aprendizagem autônoma, na qual o estudante deve desempenhar um papel ativo e crítico para a construção do conhecimento, e fornecem suporte às dúvidas e interações comunicacionais síncronas e assíncronas com professores e demais atores do campo educacional envolvido (RODRIGUES JUNIOR; VERAS, 2019).

Apesar da inegável oportunidade de acesso que a EaD trouxe, é necessário lançar um breve olhar crítico aos caminhos assumidos por essa prática no Brasil antes da sua ascensão como política pública. Segenreich (2006) observa que, no ano 2003, as iniciativas em EaD correspondiam a uma espécie de organização paralela, e que junto com o expressivo avanço nacional progrediram, igualmente, a dificuldade de avaliação e o acompanhamento qualitativo dos cursos e da natureza do acesso proporcionado. Com isso, ao mesmo tempo que ganhava capilaridades nos diferentes públicos, a EaD se tornava cada vez mais obscura no que diz respeito ao controle e conhecimento acerca de seus impactos na educação superior, aos critérios de qualidade e aos dados disponíveis sobre sua natureza e personalidade como prestadora de serviço educacional. Paralelamente a isso, a apropriação mercantilista passou a se desenhar progressivamente, em uma linha crescente.

Dessa forma, o debate sobre o acesso e a permanência que essa modalidade permite ganhou destaque, pois o aluno pode adequar seu tempo ao horário de estudos. Tais vantagens conciliam-se com a necessidade evidente do cenário brasileiro, que é o de permanecer nas rotas formativas. Integram esse contexto, as assimetrias sociais e gerais que se fazem presentes no Brasil, e que se somam à dificuldade de permanência educacional, conforme citado por Araujo (2011, p. 280):

[o] “problema maior” que é o de estudar, ou melhor, de ter a possibilidade de acesso, permanência e educação de qualidade para “vida de gente levar” no Brasil, país de dimensões continentais, com profundas desigualdades regionais, de renda, de acesso a bens culturais, entre outras muitas desigualdades típicas do capitalismo.

A EaD é uma modalidade educacional, que tem como premissa central a adequação às possibilidades de qualificação da camada social de interesse do mercado e de atendimento a uma formação capaz de responder a essas demandas. Em outra frente, Seabra *et al.* (2020) observam que existe na EaD um processo de autonomia para uma deliberada escolha de integração, com conexão de interação e aprendizagem, além de toda uma estrutura própria que permite diferentes espaços temporais e geográficos para a aprendizagem, conforme o critério de escolha do estudante.

No que se refere à história da EaD no Brasil, Alves (2009) menciona que o seu surgimento ocorreu atrelado ao movimento internacional, mas demorou um pouco para ser

efetivada. A oferta de cursos por correspondência, por exemplo, só teve início graças a algumas iniciativas isoladas de instituições particulares, ou mesmo de profissionais que ofereciam seus serviços em anúncios de jornais.

As pesquisas realizadas em diversas fontes mostram que, pouco antes de 1900, já existiam anúncios em jornais de circulação no Rio de Janeiro oferecendo cursos profissionalizantes por correspondência. Eram cursos de datilografia ministrados não por estabelecimentos de ensino, mas por professoras particulares (ALVES, 2009, p. 9).

A primeira estação de rádio no Brasil foi inaugurada em 1923, com o nome de Rádio Sociedade do Rio de Janeiro. Posteriormente, em 1937, foi criado o Serviço de Radiodifusão Educativa do Ministério da Educação, enquanto projeto como o Movimento Brasileiro de Alfabetização (MOBRAL), propiciando uma abrangência nacional para a alfabetização de jovens e adultos (ALVES, 2009). Em 1939, foi fundado o Instituto Rádio Técnico Monitor, destinado aos cursos técnicos a distância e, em 1941, fundou-se o Instituto Universal Brasileiro, cujo objetivo era o de oferecer cursos de formação profissional de nível elementar e médio (MAIA; MATTAR, 2007).

Seguindo a linha da televisão educativa no Brasil, foi de suma importância a criação do Código Brasileiro de Telecomunicações, em 1967, ano em que as universidades receberam incentivos para a instalação de canais de fundo didático. Em 1969, com o Sistema Avançado de Tecnologias Educacionais, houve, conforme Alves (2009), a ampliação do acesso à educação.

Em 1970, o Ministério da Educação e Cultura (MEC) criou o Projeto Minerva, transmitido via rádio e com apoio de material impresso. De acordo com Pimentel (1995), o público-alvo era os estudantes do supletivo das oito séries do primeiro grau do ensino fundamental, e visava a qualificação de mão de obra para atender à industrialização da época. Criado durante o governo militar, o projeto foi desenvolvido até 1989.

Saraiva (1996) afirma que um dos grandes programas em EaD foi o Projeto Saci, desenvolvido no período de 1967 a 1974, ao estabelecer um sistema nacional de tele-educação com o uso de satélite, com potencial para alcançar todas as escolas do país. O projeto destinava-se à alfabetização de leigos e estava voltado para as quatro primeiras séries do ensino primário.

Uma experiência que envolveu a educação superior foi desenvolvida entre os anos 1979 e 1983: o programa de Pós-Graduação Tutorial a Distância (POSGRAD). Desenvolvido pela Coordenação de Aperfeiçoamento do Pessoal de Ensino Superior (CAPES), seu objetivo era formar docentes universitários do interior do país (PIMENTEL, 1995).

Em relação à educação superior, a primeira instituição que fez uso da modalidade a distância foi a Universidade de Brasília (UnB), no ano 1979. A instituição criou cursos na modalidade, cuja oferta foi veiculada em jornais e revistas. Com essa iniciativa, em 1989, criou-se o Centro de Educação Aberta Continuada a Distância (CEAD), com o objetivo de facilitar o acesso à educação superior em EaD. Em 1992, na Universidade Federal do Mato Grosso (UFMT) foram criados o Núcleo de Ensino a Distância do Instituto de Educação e o projeto de Licenciatura Plena em Educação Básica: 1ª a 4ª série do 1º grau – instituído, todavia, apenas no ano 1995, simultaneamente à disseminação da internet nas instituições de ensino superior, via Rede Nacional de Pesquisa (RNP) (ALVES, 2011).

Na década de 1990, as emissoras brasileiras foram dispensadas de oferecer horários para a transmissão educativa. Destacam-se alguns programas criados, como os Telecursos, a TV Educativa, o Canal Futura, a TV Cultura e outros canais universitários, apesar de alguns deles só circularem nos circuitos fechados de televisão (ALVES, 2009). Em 1991, a Fundação Roquette Pinto criou o programa “Um salto para o futuro”, cujo propósito foi oferecer cursos de formação de professores que iriam atuar nas primeiras séries do ensino fundamental. Para tanto, foram utilizados os multimeios (PIMENTEL, 1995; SARAIVA, 1996).

Um divisor de águas na EaD brasileira ocorreu, em 1996, quando as universidades formalizaram suas iniciativas na modalidade, o que culminou na criação da Secretaria de Educação a Distância (SEED/MEC). Outro projeto de suma importância foi a edição da nova Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996), que oficializou a EaD (BRASIL, 1996b). Com isso, várias instituições foram autorizadas a ofertar cursos livres e de graduação e pós-graduação a distância, o que trouxe expressivas contribuições para a educação.

No Brasil, as universidades foram a grande base para os movimentos iniciais que conduziram ao avanço da EaD desde os momentos mais seminais, tal como o da própria introdução dos computadores nos ambientes de educação superior. Mais tarde, a experiência obtida a partir de 2005 com as Universidades Abertas foi uma das grandes bases de influência para o desenvolvimento da EaD na educação superior nacional. Esse papel contributivo pode ser compreendido no recorte de Maturano e Lemes (2012, p. 4), que relataram:

Os computadores chegaram ao Brasil, no campo educacional, por meio das universidades, que instalaram as primeiras máquinas na década de 1970. Os imensos equipamentos tinham um alto custo e, com o passar do tempo, foram sendo barateados. Posteriormente, já disponível nos computadores pessoais, a Internet ajudou a consolidar a propagação da EAD para todo o sistema educativo brasileiro.

Por fim, ao partir da análise do período que se inicia com o surgimento da EaD no Brasil, pode-se observar que as várias mudanças que marcaram a implantação da modalidade no país ocorreram em sintonia com os avanços dos meios de comunicação e da legislação vigente. Verifica-se, ainda, que durante essa trajetória várias iniciativas foram tomadas para o desenvolvimento e a expansão da modalidade educacional no país.

1.3 Políticas de EaD na educação superior

Antes de analisar as políticas de EaD na educação superior, é indispensável entender o contexto da política pública e seu embasamento teórico. Desse modo, é importante destacar que a política sempre determinou os rumos da história da sociedade, na qual os homens são os grandes protagonistas.

A política surge junto com a própria história, com o dinamismo de uma realidade em constante transformação que continuamente se revela insuficiente e insatisfatória e que não é fruto do acaso, mas resulta da atividade dos próprios homens vivendo em sociedade. Homens que, portanto, têm todas as condições de interferir, desafiar e dominar o enredo da história. (MAAR, 1994, p. 8).

O homem, conforme Rua (1998), é determinado por sua história e pelo contexto em que está inserido. Dessa forma, os aspectos sociais, políticos e econômicos interferem na constituição dos sujeitos e na sua organização. A política consiste no conjunto de procedimentos formais e informais que expressam relações de poder, e que se destinam à resolução pacífica dos conflitos quanto aos bens públicos. De acordo com Dias e Matos (2012), por ser uma ação humana e coletiva, a política tornou-se muito importante no século XX, quando se registra a ampliação da participação das pessoas nas tomadas de decisões em diferentes lugares, e em especial no âmbito do Estado.

No tocante à política pública, o primeiro desafio que se encontra para defini-la está em sua polissemia, o que exige igualmente várias reflexões. Azevedo (2003, p. 38), por exemplo, define política pública como “[...] tudo o que um governo faz e deixa de fazer, com todos os impactos de suas ações e de suas omissões”. Nesse sentido, é importante observar que uma política pública evidencia os interesses do Estado ao formulá-la, e que não cabe à sociedade civil a sua execução, apesar de ser parte desse processo.

Segundo Höfling (2001, p. 31), uma política pública deve ser entendida “[...] como Estado em ação, é o Estado implantando um projeto de governo, por meio de programas que atendem as necessidades de setores específicos da sociedade”. O governo é compreendido como

uma obrigação do Estado, e as ações, como decorrentes da demanda da sociedade. Observa-se que tanto Azevedo (2003) quanto Höfling (2001) concordam que as políticas públicas são desenvolvidas no contexto social, e que afetam profundamente a vida de cada indivíduo, ao envolver diversos grupos da sociedade, e o Estado como o responsável por essas intervenções.

Em relação ao Estado, a participação pessoal e coletiva provocou a modificação de suas atribuições, ou seja, quanto às suas finalidades e interesses precípuos, o que guarda uma relação direta com o objeto desta dissertação. Isso ocorre porque é esse contexto social e político que permite compreender alguns silenciamentos importantes do Estado, quanto aos pontos críticos associados à EaD na educação superior e aos outros aspectos igualmente críticos do campo educacional. Para Gramsci (2012, p. 288): “[...] todo Estado é ético na medida em que uma de suas funções mais importantes é elevar a grande massa da população a um determinado nível cultural e moral, nível (ou tipo) que corresponde às necessidades de desenvolvimento das forças produtivas e, portanto, aos interesses das classes dominantes”.

O Estado, portanto, acompanha as transformações da sociedade, por ser um agente histórico, que visa à defesa do território, e hoje vai além para atender a outras necessidades da sociedade, por exemplo, a educação. No âmbito educacional, aguarda-se ainda um processo de construção que garanta o suprimento das necessidades da sociedade. Igualmente, o atendimento dessas necessidades não se daria de forma neutra, pois o Estado teria – em meio às tensões e influências que regem a sua atuação –, a participação de forças dominantes e de seus interesses, o que, em diferentes momentos, pode interferir em como é possível situar, demarcar e acolher as intervenções entre os interesses que buscam ser atendidos na sociedade civil e nos de natureza política – ambos circundando o campo das possibilidades. Esse Estado gramsciano não tem o cidadão como sujeito de sua conduta, e sim as forças econômicas de mobilização e, dessa forma, em diferentes momentos pode tomar medidas, posturas e personalidades distintas daquelas que, essencialmente demanda o coletivo, mas mantendo o vínculo com o ideal dominante.

Com essa personalidade no núcleo do Estado, desenvolvem-se as políticas de governo e as de Estado, o que torna importante diferenciá-las.

Considera-se que políticas de governo são aquelas que o Executivo decide num processo elementar de formulação e implementação de determinadas medidas e programas, visando responder às demandas da agenda política interna, ainda que envolvam escolhas complexas. Já as políticas de Estado são aquelas que envolvem mais de uma agência do Estado, passando em geral pelo Parlamento ou por instâncias diversas de discussão, resultando em mudanças de outras normas ou disposições preexistentes, com incidência em setores mais amplos da sociedade (OLIVEIRA, 2011a, p. 329).

Sabe-se que as políticas públicas não são neutras, pois expressam os princípios e valores daqueles que estão no poder, ou seja, são carregadas de ideologias que perpassam sua formulação e execução e podem se caracterizar pelo aspecto social-democrático para muitos, ou de domínio e poder para poucos (TEIXEIRA, 2002). É por meio das políticas públicas que o Estado age em face das diferentes necessidades que encontram representatividade no coletivo, a ponto de serem formalmente exigidas. No caso da educação, as políticas públicas revelam aquilo que o Estado tem ou deixa de ter inclinação para fazer, já que age dentro do estrito limite legal. Tudo o que é feito no âmbito da educação representa as pautas que conseguiram visibilidade e sua conversão em políticas.

Se “políticas públicas” é tudo aquilo que um governo faz ou deixa de fazer, políticas públicas educacionais é tudo aquilo que um governo faz ou deixa de fazer em educação. Porém, educação é um conceito muito amplo para se tratar das políticas educacionais. Isso quer dizer que políticas educacionais é um foco mais específico do tratamento da educação, que em geral se aplica às questões escolares. Em outras palavras, pode-se dizer que políticas públicas educacionais dizem respeito à educação escolar (OLIVEIRA, 2010, p. 4).

No contexto das políticas públicas, Azevedo (2004, p. 8) define política educacional como “[...] ‘*policy*’ – programa de ação – um fenômeno que se produz no contexto das relações de poder expressas nas políticas – política no sentido de dominação – e, portanto, no contexto das relações sociais que plasman as assimetrias, a exclusão e as desigualdades”. Com base nessa definição, as políticas públicas educacionais podem ser compreendidas como programas ou medidas criadas pelos governos para viabilizar a atuação pública em face da democratização do acesso educacional e da preservação desse direito.

No entanto, a própria suficiência dessas políticas não é ainda a ideal, dadas as naturais discrepâncias de interesses entre as classes dominantes (que buscam contingenciar e vincular a atuação educacional ao mercado de trabalho) e as classes dominadas (que são as agentes demandantes mais comuns dessas políticas e que, em linha inversa, demandam acesso e criticidade em sua oferta). Dessa forma, para compreender as políticas públicas educacionais, deve-se levar em consideração o contexto no qual são concebidas e implementadas.

Em relação às políticas da Educação a Distância, Moore e Kearsley (2008, p. 8) apontam que os responsáveis por sua formulação, em nível instrucional e governamental, têm inserido o atendimento a algumas necessidades, que são:

- acesso crescente a oportunidades de aprendizado e treinamento;
- proporcionar oportunidades para atualizar aptidões;
- melhorar a redução de custos dos recursos educacionais;
- apoiar a qualidade das estruturas educacionais existentes;
- melhorar a capacitação do sistema educacional;
- nivelar desigualdades entre grupos etários;
- direcionar campanhas educacionais para públicos-alvo específicos;
- proporcionar treinamento de emergência para grupos-alvo importantes;
- aumentar as aptidões para a educação em novas áreas de conhecimento;
- oferecer uma combinação de educação com trabalho e vida familiar;
- agregar uma dimensão internacional à experiência educacional.

Observa-se que são vários os quesitos para que se instaure a democratização da educação, e que a EaD, além de ter muitas responsabilidades, pode ser uma possibilidade para reduzir algumas barreiras ao acesso, ao conhecimento e à educação permanente, incentivadas pelo mercado de trabalho (MOORE; KEARSLEY, 2008). Nesse contexto, a política pública educacional, especialmente para a educação superior, na qual se insere a EaD, deveria garantir o acesso à educação.

Para a compreensão da concepção da EaD como uma alternativa de democratização do acesso à educação superior, se depreende da interpretação de que essa modalidade de ensino se classifica na categoria da totalidade, na concepção do materialismo histórico-dialético “[...] é a ideia de que entre as partes que compõem o todo existe uma relação necessária e que o resultado desta relação entre as partes é a totalidade (VIANA, 2007, p. 106). Nessa perspectiva, o acesso na EaD se apresenta como especificidade do todo na educação superior, pois nenhum fenômeno é isolado da realidade e está em constante mutação no contexto que está inserido.

O discurso de garantia de educação para todos está presente no documento maior da legislação brasileira – a Constituição Federal de 1988 (denominada Constituição Cidadã), que postula no seu Art. 205 que: “A educação, direito de todos e dever do Estado e da família, será promovida e incentivada com a colaboração da sociedade, visando ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho” (BRASIL, 1988, p. 123). Entende-se que todas as pessoas têm direito à educação, é dever do Estado e da família, com o incentivo da sociedade. Nesse cenário de direito e obrigação do Estado, os objetivos gerais da educação enquadram o pleno desenvolvimento da pessoa para o exercício da cidadania e da qualificação para o trabalho.

Apesar das conquistas sociais trazidas pela Constituição Federal de 1998, organismos multilaterais internacionais, tais como o Banco Mundial (BM) e o Fundo Monetário Internacional (FMI), influenciaram o processo de redefinição do Estado brasileiro, induzindo a diminuição de suas funções como provedor de serviços. Inicia-se então o processo de privatização das instituições, ampliando a política de abertura das fronteiras nacionais para a

universalização do capital, com o objetivo de atender aos interesses econômicos da classe dominante (SILVA JÚNIOR, 2002). Em suplementação a este movimento, o Brasil se tornou amplamente aberto à mercantilização do ensino, especificamente no setor privado a partir de uma onda neoliberal que tem se expressado no país desde o governo de Fernando Henrique Cardoso e que agora, durante o governo Bolsonaro, expressa, segundo Frizzo e Silveira (2019), uma característica ultraliberal emergente, e dentro desse traço é possível identificar o emergente utilitarismo da educação ao mercado de trabalho e como os seus interesses prevalecem no cenário educacional.

Na lógica neoliberal, entende-se que a função da educação é, sim, preparar o cidadão para o mercado de trabalho. Nessa perspectiva, conforme Preti (2011, p. 18), a qualificação do trabalhador visa torná-lo “[...] versátil e flexível, capaz de atuar nas mais diferentes áreas e, acima de tudo [...] capaz de solucionar problemas”. Atende-se assim, às condições apresentadas pelo mercado capitalista, ao qual a educação é subordinada. Embora seja dessa forma, o ideal formativo usualmente desejado permeia Freire (1985), que procura criticidade, capacidade de alinhamento crítico com a realidade e compreensão de seus esquemas constitutivos, bem como medidas de superação e transformação. Isso transcende o que é exposto por Preti (2011) como finalidade da formação educacional, mas coaduna com o pensamento freiriano de uma educação libertadora, em que o sentido do capital e do sistema produtivo decorrente não ocupa o primeiro plano. Isso posto, é necessário abordar as relações entre educação e hegemonia, que de acordo com Cury (1995, p. 48) é a:

[...] capacidade de direção cultural e ideológica que é apropriada por uma classe, exercida sobre o conjunto da sociedade civil, articulando seus interesses particulares com os das demais classes de modo que eles venham a se constituir em interesse geral. Referida aos grupos e facções sociais que agem na totalidade das classes e no interior de uma mesma classe, ela busca também o consenso nas alianças de classe, tentando obter o consentimento ativo de todos, segundo os padrões de sua direção.

Esse é o movimento do capitalismo, na qual o trabalhador deve atender a burguesia, de forma consensual do menos favorecido economicamente. No entanto, para superar essa hegemonia posta pelo capital é imprescindível a ação humana na análise da mediação.

A mediação (categoria-não reificável), assim entendida, não precisa ser apenas e necessariamente reprodutora da estruturação ideológica reinante. Pode ser uma mediação crítica, pois a legitimação que a ideologia dominante busca nas mediações (e por ela se difunde) não é explicável de modo mais abrangente sem as contradições existentes no movimento da sociedade (CURY, 1995, p. 44).

Como o ser humano é capaz de criar e recriar a sua existência, para alterar essa divergência nas relações de trabalho no processo produtivo é necessária a compreensão da realidade que está inserida. No entanto, como bem sugere Cury (1995), e como fortemente constitui o seu pensamento educacional, Freire (1985) destaca que a educação não deve apenas atender para o mercado de trabalho: a medida desta preparação e sua necessidade não podem ser excludentes de outros fatores e espaços que a educação superior deve assegurar, no tocante à qualidade, abrangência e competência formativa. Ser uma demanda à preparação para o mercado de trabalho não significa ser esta a única finalidade e, dessa forma, o mercantilismo educacional superior se mostra uma espécie de esvaziamento dos adendos formativos, especialmente no sentido crítico e transformador dessa modalidade educacional.

1.3.1 Governo Fernando Henrique Cardoso (1995 - 2002)

O governo Fernando Henrique Cardoso (FHC), que se estendeu de 1995 a 2002 em dois mandatos, implementou um conjunto de reformas no aparelho do Estado, mediante políticas orientadas pela lógica neoliberal. Influenciados e associadas aos organismos multilaterais internacionais, o objetivo das políticas adotadas por FHC foi o de integrar o Brasil ao mercado mundial, com redução e descentralização das funções do Estado e privatização de serviços estatais (SGUISSARDI, 2006; FERREIRA, 2012).

Em decorrência das reformas, o governo FHC implantou várias políticas públicas de regulação e expansão da educação superior por meio de sua mercantilização, processo que envolvia a privatização das instituições de ensino superior (IES). Nesse sentido, Lima e Cunha (2020, p. 4) argumentam que “[...] as políticas educacionais adotadas seguiram um modelo de mercado, produtivistas e gerencialistas, pautadas no crescimento quantitativo (instituições, matrículas, cursos, vagas) do setor privado/mercantil”.

A política do governo FHC para a educação superior foi considerada como um serviço público, também conhecida como terceira via ou publicização, sou seja, quando há concessão do bem para o aproveitamento da iniciativa privada, mas que continuaria sendo público (FREITAS, 2018). Nesse sentido, busca a:

[...] redução significativa das verbas públicas destinadas à manutenção desse nível de ensino; [...] mudança do papel do Estado, de financiador para regulador; com o estímulo ao empresariado para o financiamento da educação; [...] diferenciação e competitividade entre as instituições; [...] expansão de baixo custo; dos sistemas de avaliação; da educação a distância e [...] formação para atender ao mercado de trabalho (BERNARDES, 2020, p. 73).

Um programa destinado ao acesso à educação superior que se destacou nesse governo foi o Fundo de Financiamento ao Estudante do Ensino Superior (FIES), criado em 1999, sob a orientação do MEC, com a Caixa Econômica Federal (CEF) como gestora. O Fies, ação política ainda em vigência, busca o financiamento de estudantes da graduação regularmente matriculados em instituições lucrativas, ou seja, incentiva o crescimento das instituições privadas, na mercantilização da educação superior brasileira. Com o Fies, as instituições privadas experimentaram um crescimento exponencial, segundo dados da Associação Brasileira de Mantenedoras de Ensino Superior (ABMES): “[...] em 1999, das 1.097 instituições [de educação], 905 (82,50%) eram privadas e em 2001, das 1.391 instituições, 1.208 (86,84%) eram privadas” (ABMES, 2002, p. 1).

O governo FHC também implantou políticas públicas de educação superior em EaD, cuja normatização ocorreu no processo de reformulação da educação superior. A modalidade foi reconhecida pela nova Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB - Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996), especificamente no Art. 80, que prevê a oferta de cursos a distância, em todos os níveis de ensino.

Art. 80. O Poder Público incentivará o desenvolvimento e a veiculação de programas de ensino a distância, em todos os níveis e modalidades de ensino, e de educação continuada.

§ 1º A educação a distância, organizada com abertura e regime especiais, será oferecida por instituições especificamente credenciadas pela União.

§ 2º A União regulamentará os requisitos para a realização de exames e registro de diploma relativos a cursos de educação a distância.

§ 3º As normas para produção, controle e avaliação de programas de educação a distância e a autorização para sua implementação caberão aos respectivos sistemas de ensino, podendo haver cooperação e integração entre os diferentes sistemas.

§ 4º A educação a distância gozará de tratamento diferenciado, que incluirá:

I - custos de transmissão reduzidos em canais comerciais de radiodifusão sonora e de sons e imagens e em outros meios de comunicação que sejam explorados mediante autorização, concessão ou permissão do poder público;

II - concessão de canais com finalidades exclusivamente educativas;

III - reserva de tempo mínimo, sem ônus para o Poder Público, pelos concessionários de canais comerciais (BRASIL, 1996b, p. 50).

Identifica-se que para a modalidade EaD foi conferida um regime especial, mediante o qual a União regulariza os sistemas com exames e registros dos cursos, e cabe às instituições de ensino atender a cada realidade no quesito fins de produção, controle e avaliação de programas. Outro destaque importante referente à EaD diz respeito ao tratamento diferenciado concedido à concessão de canais com finalidade educativa exclusiva.

Mugnol (2016) observa que é a primeira vez que a EaD aparece em uma lei que normatiza programas em todos os níveis de ensino. Anteriormente à LDB/1996, a EaD era

designada em forma de cursos ou escolas experimentais. Em relação ao Art. 80 da LDB/1996, Carneiro (1998, p. 138) argumenta que a EaD “[...] caminha na direção de redescobrir a relevância social dos sistemas de educação a distância. [...]”. Isto é, com a lei, não seria incentivado apenas o desenvolvimento da EaD, mas também os programas de educação continuada na modalidade. Nesse aspecto, a EaD não seria apenas um produto, e sim um processo educacional de relevância social que não termina com a aprendizagem.

Em face da análise da EaD como modalidade da educação pela LDB/1996, constata-se que a legislação trouxe avanços significativos que vão além desse reconhecimento, para englobar também as características peculiares e diferenciadas do processo de ensino e aprendizagem, que pode acontecer em qualquer tempo e lugar por meio do uso das tecnologias. A legislação sinaliza para as potencialidades de crescimento da EaD no campo educacional, apesar de ainda deixar abertas algumas brechas em relação ao seu uso, ou seja, ao fato de a modalidade ainda ocorrer de modo colateral à educação superior. Conforme Alonso (2010, p. 137), um dos problemas dessa colateralidade é que a EaD:

[...] se expressa, nos documentos oficiais, pela indicação de elementos e/ou itens que definem o que seria necessário/adequado para a instalação desses sistemas. Se uma instituição de ensino superior contempla em seu estabelecimento os itens dispostos como os necessários para oferta da EaD, ela tem asseguradas as condições para oferta da modalidade.

Antes mesmo de a LDB/1996 ser publicada, o MEC criou a Secretaria de Educação a Distância (SEED) a partir do Decreto nº 1.917, de 27 de maio de 1996 (BRASIL, 1996a). Lima (2013, p. 131) esclarece que, apesar do nome, o foco da SEED “[...] foi voltado para a formação continuada e atuação tendo como eixo a escola, por meio de programas que pudessem desenvolver o uso das tecnologias em seu meio e por professores”.

Por intermédio da SEED, foram implantados vários programas que introduziram o uso de tecnologias no ambiente escolar, com foco na formação inicial e continuada dos docentes, conforme descrito, a seguir:

[...] Domínio Público – biblioteca virtual; DVD Escola; E-ProInfo; E-Tec Brasil; Programa Banda Larga nas Escolas; Proinfantil; ProInfo; ProInfo Integrado; TV Escola; Sistema Universidade Aberta do Brasil; Banco Internacional de Objetos Educacionais; Portal do Professor; Programa Um Computador por Aluno – Prouca; Projetor Proinfo (GOMES, 2013, p. 14).

Com o reconhecimento da modalidade EaD no Brasil (LDB/1996) e sua regulamentação (Decretos nº 2.494, de 10 de fevereiro de 1998, e nº 2.561, de 27 de abril de 1998), surgiram várias propostas para expandir o acesso à educação superior a distância.

Apesar de, atualmente, algumas dessas regulamentações já terem sido revogadas, pode-se afirmar que elas contribuíram para um avanço significativo na educação brasileira. Para Maia (2012, p. 14), “[...] a legislação que norteia a educação a distância no governo de FHC foi importante porque torna realidade essa modalidade de educação, e exerceu controle para a implementação da educação na modalidade a distância”.

A primeira instituição pública a utilizar a EaD nos cursos de licenciatura, foi a UFMT, com a oferta do projeto de Licenciatura Plena em Educação Básica no curso de graduação a distância, no ano 1995 (MATOS; SILVA, 2018). Em 1997, as universidades e centros de pesquisa públicos e privados começaram a ofertar cursos de pós-graduação *lato sensu* pela internet (COSTA; DURAN, 2012; FERNANDES; FREITAS; FREITAS, 2014).

Dois anos depois da promulgação da LDB/1996, o governo FHC baixou dois decretos para a regulamentação do Art. 80: o Decreto nº 2.494, de 10 de fevereiro de 1998, na qual a EaD foi tratada como uma forma de ensino em que os alunos aprendem por meio da autoaprendizagem conduzida com o uso dos meios de comunicação; e o Decreto nº 2.561, de 27 de abril de 1998, que alterou a redação do credenciamento das instituições para a oferta da EaD nos Arts. 11 e 12 do Decreto nº 2.494, de 10 de fevereiro de 1998 (BRASIL, 1998a; BRASIL, 1998b). Ambos os decretos, que já foram revogados, criaram, conforme Mugnol (2016, p. 36), “[...] o arcabouço institucional que permitiu o surgimento da EaD em nível superior no Brasil, além de criarem um desenho institucional que se mantém [...]”.

Para complementar o Decreto nº 2.494, de 10 de fevereiro de 1998, foi editada a Portaria nº 301, de 7 de abril de 1998, para normatizar o credenciamento de instituições no tocante à educação superior e à profissional na modalidade EaD. A intenção foi habilitar os cursos de graduação e de educação profissional, e contou com o apoio do Conselho Nacional de Educação (HERMIDA; BONFIM, 2006). O MEC apresentou à sociedade os Referenciais de Qualidade para Cursos de Graduação a Distância, conforme determina o Art. 2º, § 5º. O objetivo foi o de coletar sugestões para o seu aperfeiçoamento, composto por dez indicadores a serem executados pelas instituições (LIMA, 2014).

Outro aspecto relevante no que diz respeito à EaD foi a implementação de consórcios, ocorrida simultaneamente às ações realizadas pelo governo. Nesse sentido, Lima (2014, p. 28) considera que “[...] merece destaque o movimento de articulação de instituições e entidades que investiram esforços para construir propostas configuradas em redes colaborativas [...]”.

Um dos primeiros consórcios da educação superior relacionados com a EaD pública foi criado, em 1998, com o nome de Universidade Virtual do Centro-Oeste (UNIVIR-CO).

Destinava-se à oferta de cursos de graduação e pós-graduação a distância, desenvolvido em sete universidades consorciadas: Universidade de Brasília (UnB), UFMT, UFMS, Universidade Federal de Goiás (UFG), Universidade Estadual de Goiás (UEG), Universidade do Estado do Mato Grosso (UNEMAT) e Universidade Estadual do Mato Grosso do Sul (UEMS). Apesar de ser específica para a educação superior, a oferta deu ênfase a cursos de aperfeiçoamento e de extensão, e as disciplinas isoladas dos cursos de graduação. Mesmo não tendo sido contemplada com financiamento, a Univir-CO contribuiu para o processo expansionista da EaD nas IES (SANTOS, 2008; LIMA, 2014).

Em dezembro de 1999, foi criada a Universidade Virtual Pública no Brasil (UniRede)³, mediante a associação das universidades estaduais e federais, com a finalidade de favorecer o acesso e a democratização da educação superior gratuita e de qualidade (COSTA; DURAN, 2012; FERNANDES; FREITAS; FREITAS, 2014). Com o objetivo de instituir uma comissão para, no âmbito da UniRede, propor diretrizes para o desenvolvimento de projetos, critérios, padrões e procedimentos para a organização de cursos superiores de graduação, o MEC baixou a Portaria nº 495, de 10 de abril de 2000 (LIMA, 2014).

No ano 2000, foi criado o Consórcio Cederj, que reuniu universidades e instituições públicas de educação superior do estado do Rio de Janeiro. Pautado na interiorização da educação pública gratuita via EaD, o curso piloto do Cederj foi o de Administração. Conforme Costa e Duran (2012) e Fernandes, Freitas e Freitas. (2014), o consórcio teve papel essencial na discussão dos rumos da EaD no país. Vale ressaltar que na esfera privada foram criados alguns consórcios, porém a presente discussão envolve apenas as ações do governo federal para as instituições públicas.

Em conformidade com o comando constitucional, a Lei nº 10.172, de 9 de janeiro de 2001, criou o Plano Nacional de Educação (PNE) para o período 2001-2010. Neste documento, a EaD foi mencionada pela primeira vez em uma seção exclusiva, na qual se faz um diagnóstico da modalidade e são traçadas as diretrizes, objetivos e metas da educação no Brasil (BRASIL, 2001a). Segenreich (2013) afirma que a LDB/1996 e o PNE 2001-2010 foram alguns dos documentos que impulsionaram a educação superior a distância.

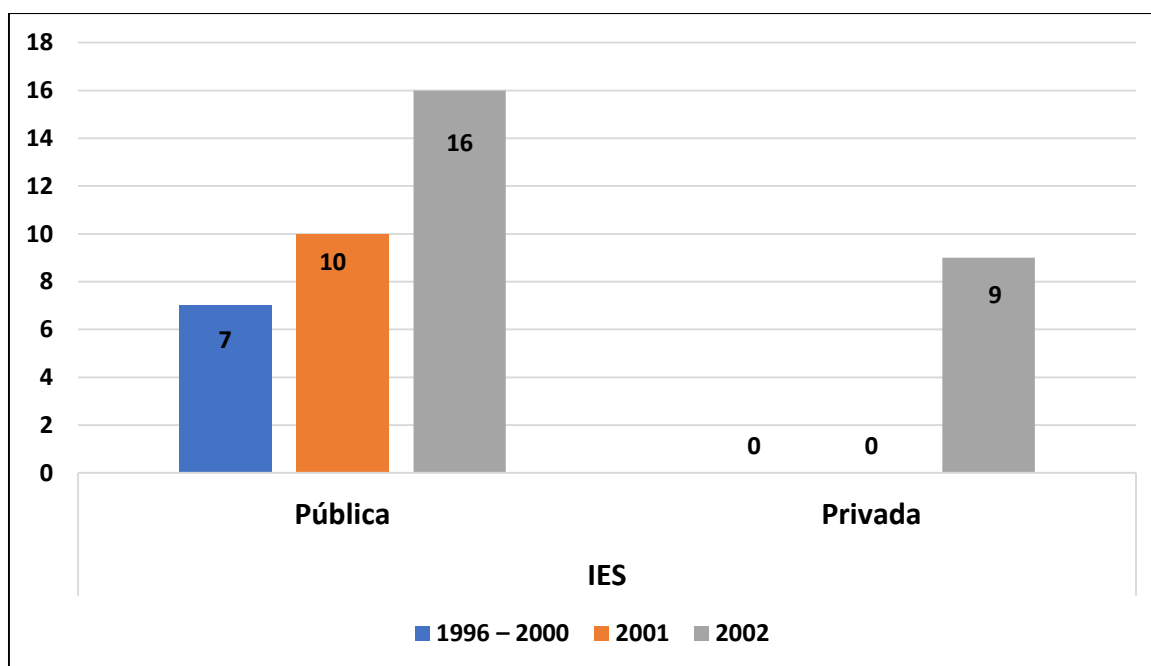
Nesse contexto, outra forma para expandir a EaD ocorreu por meio da Portaria nº 2.253, de 18 de outubro de 2001, que permitiu às instituições federais de educação superior presencial ofertar disciplinas não presenciais, desde que respeitado o limite de 20% do tempo

³ Atualmente denominada como Associação Universidade em Rede. Disponível em: <https://www.aunirede.org.br/portal/> Acesso em: 21 nov. 2021.

previsto para a integralização dos currículos (BRASIL, 2001b). De acordo com Hermida e Bonfim (2006), foi dessa maneira que a EaD começou a ingressar no ensino presencial. Outra medida do governo FHC para efetivar a EaD na educação superior foi a edição da Portaria nº 335, de 6 de fevereiro de 2002, cujo intuito foi o de supervisionar e avaliar a oferta da educação superior a distância, no Brasil, com propostas de desenvolvimento da modalidade (BRASIL, 2002).

Dados do Censo da Educação Superior do Inep de 1996 a 2002 permitem saber como essas políticas influenciaram o desenvolvimento da modalidade nesse nível de ensino. Para tanto, o Gráfico 1 traz informações importantes a respeito da natureza e do quantitativo das IES de origem privada ou pública, de 1996 até 2002.

Gráfico 1 - Quantidade de IES públicas e privadas em EaD no governo FHC (1996-2002)



Fonte: Elaborado pela autora, com base no Censo da Educação Superior Inep (1996-2002)⁴.

A partir das informações do Censo da Educação Superior do Inep, é possível afirmar que durante os oito anos do governo FHC houve um avanço gradativo das IES públicas. No período de 1996 até 2001, não há registro dos dados das IES privadas, devido à falta de credenciamento dessas instituições. Em relação à esfera pública no mesmo período, o Gráfico 1 apresenta apenas 17 IES, entre 1996 e 2001.

⁴ Disponível em: <https://www.gov.br/inep/pt-br/> Acesso em: 21 jul. 2021.

Torres e Vianney (2004) e Gilberto (2020) evidenciam que em 1999, e mais especificamente em 2002, houve um crescimento significativo de credenciamentos oficiais das IES privadas para a oferta de cursos de graduação em EaD. No que se refere ao ano de 2002, os dados do Gráfico 1 acusam esse crescimento, o que permite realizar análises comparativas entre o setor público e o privado sobre a oferta do ensino superior em EaD. Desse modo, o ano 2002 aponta para os seguintes dados: havia 16 IES públicas e 9 privadas, números equivalentes, respectivamente, a 64% e 36% do total de instituições de ensino; e na sequência, encaminha para a compreensão dos dados da oferta de vagas e matrículas públicas e privadas deste governo, conforme a Tabela 1.

Tabela 1 – Quantitativo de vagas e matrículas em EaD na educação superior pública e privada no governo FHC (1996-2002)

Ano	Vagas ofertadas por instituição		Matrículas por instituição	
	Pública	Privada	Pública	Privada
1996 – 2000	6.430	-	1.682	-
2001	6.856	-	5.359	-
2002	16.591	7.798	34.322	6.392

Fonte: Elaborado pela autora, com base no Censo da Educação Superior do Inep (1996-2002)⁵.

A Tabela 1 não apresenta dados sobre ofertas de vagas, nem de matrículas das instituições privadas referentes aos anos de 1996 até 2001. Neste período, o setor público ofertou um total de 13.286 vagas, e apenas 7.041 matrículas foram efetivadas: um total de 53% de matrículas realizadas e 47% das vagas ficaram ociosas.

No que diz respeito ao ano de 2002, iniciam-se os dados das instituições privadas e a partir desse momento será realizada a análise comparativa do setor público e privado. Nesse contexto, foram ofertadas 16.591 vagas nas instituições públicas e 7.798 vagas nas privadas, o que representa respectivamente 68% e 32%, do total registrado naquele ano.

No que diz respeito às matrículas, a diferença é considerável, pois enquanto as IES públicas receberam 34.322 matrículas, equivalentes a 84% do total registrado naquele ano, as IES privadas tiveram 6.392, ou seja, 16%. Verifica-se, assim, que em 2002 a oferta de vagas em EaD na educação superior predominou na esfera pública. O setor privado, dessa forma, tem recrudescido a sua atuação sistematicamente, a partir de aspectos de mercadorização

⁵ Disponível em: <https://www.gov.br/inep/pt-br/> Acesso em: 21 jul. 2021.

educacional, ainda que a oferta no setor público seja um fator de expressividade. Por esse ângulo, atina a categoria da contradição, que Cury (1995, p. 31) esclarece do seguinte modo: “[...] ao interpretar o real, capta-o como sendo o resultado de uma inadequação pugnativa entre que é o que ainda não é, numa síntese contraditória. Por isso, todo real é um processo que contém, sem encerrar, o possível numa unidade de contrários”. Assim, quanto às matrículas, em decorrência de fatores como a mercantilização da educação superior e a da ampla oferta de cursos, apesar da prevalência quantitativa do setor público, para a oferta de vagas predominou a esfera privada.

Por fim, a partir do exposto por Ferreira (2012) é possível afirmar criticamente que o acesso à educação superior na EaD, no governo FHC, apesar da regulamentação e normatização, deixou algumas fissuras, pois tinha como objetivo os cursos de curta duração. Essa política favoreceu a certificação em massa, sem se preocupar com um padrão de qualidade eficiente, além de ter ficado bem longe de popularizar o acesso à educação superior a distância.

1.3.2 Governo Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010)

O governo Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2006 e 2007-2010) ocorreu concomitantemente a um período de amplo desenvolvimento socioeconômico e inclusão em suas diferentes formas, especialmente a educacional. Oliveira, Souza e Perucci (2018, p. 56) afirmam que a gestão de Lula foi marcada “[...] por uma expansão dos investimentos nas áreas da educação e da assistência social, com substanciais avanços nos indicadores sociais”.

Apesar de o ex-presidente ser oriundo da classe trabalhadora e de ter assumido durante a sua campanha que sua missão estaria alicerçada na política social, seu primeiro mandato (2003-2006) atendeu elementos da lógica neoliberal, especificamente na econômica, o que se justifica pelo fato de conquistar a confiança e a credibilidade do mercado, visto que existia esse modelo econômico a ser seguido “[...] evitando qualquer medida brusca que “assuste os capitais” aqui investidos, os quais buscam segurança aos rendimentos em suas aplicações de curto prazo” (TRISTÃO, 2011, p. 114). Seu governo foi marcado por uma relativa continuidade da orientação do governo FHC e por um intenso crescimento econômico na conexão do trabalho e o capital no Brasil, decorrente de investimentos privados (SILVA JÚNIOR, 2002; SGUISSARDI, 2006).

Em relação à educação superior, a prioridade foi dada às universidades, Ferreira (2012, p. 465) apresenta algumas ações do referido governo: “[...] incentivar a diferenciação e a competição das universidades federais por recursos e na gestão estratégica; [...] apoiar parcerias

público-privadas, inovação tecnológica e venda de serviços; [...] conferir centralidade aos sistemas de avaliação e regulação”.

No tocante ao afirmado por Silva Junior (2002) e Sguissardi (2006), as críticas voltadas à orientação neoliberal do governo Lula frente à educação superior não desmerecem a condição de ter sido um dos principais governos quanto à destinação de verbas à educação pública. No entanto, a perspectiva e natureza destas destinações voltadas à educação superior, no entendimento desses autores, apesar de quantitativamente representativas, não foram suficientes para romper com a tendência neoliberal de FHC e permitiram a continuidade de uma postura voltada ao atendimento do mercado de trabalho, expansão privada e abertura a investimentos dessa iniciativa (particular).

Sob outra perspectiva, Pizzio (2015, p. 78) afirma, entretanto, que em relação à educação superior, o governo Lula não foi “[...] nem de ruptura, nem de continuidade às ações do governo FHC, mas de transição para outro paradigma”. Para compreender, portanto, a orientação do governo Lula, faz-se necessário analisar os programas governamentais de acesso à educação superior, mas na perspectiva de seu primeiro e segundo mandatos.

Durante seu primeiro mandato, em relação ao acesso à educação superior, Lula implantou políticas públicas que visavam a ampliação do acesso a esse nível de ensino. Nesse aspecto, as ações buscaram atender o que previa a Meta 1 do PNE 2001-2010, aprovado pela Lei nº 10.172, de 9 de janeiro de 2001, conforme visto anteriormente: “Prover, até o final da década, a oferta de educação superior para, pelo menos, 30% da faixa etária de 18 a 24 anos” (BRASIL, 2001a).

No governo Lula, o primeiro ato referente à EaD, foi precisamente no ano 2003, quando foi produzido o relatório “Referenciais de Qualidade para Cursos a Distância”, que trata da qualidade na EaD, quanto à estruturação e funcionamento de cursos, principalmente no quesito avaliação e supervisão para essa modalidade (NETTO; GIRAFFA, 2015).

No que diz respeito à educação superior, foram editadas a Lei nº 10.861, de 14 de abril de 2004, que criou o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (SINAES), com a finalidade de avaliar instituições, cursos e desempenho estudantil: o Estado com um papel de avaliador e regulador (BRASIL, 2004b); a Lei nº 10.973, de 2 de dezembro de 2004, que criou medidas de incentivo à inovação e à pesquisa tecnológica e científica com subordinação às exigências do setor privado (BRASIL, 2004c); e a Lei nº 11.096, de 13 de janeiro de 2005, que instituiu o Programa Universidade para Todos (PROUNI), destinado à concessão de bolsas de estudos integrais ou parciais de até 50% para estudantes de universidades particulares

(BRASIL, 2005a). Tanto o Sinaes quanto o Prouni apresentam uma coerência produtivista e meritocrática, com impacto na expansão no setor privado. Nesse contexto, observa-se a contradição presente do governo Lula, pois apesar de ampliar o acesso à educação superior, priorizou esse processo mediante a iniciativa privada.

No que se refere à educação superior em EaD, o governo Lula implantou políticas públicas que visavam a ampliação do acesso a essa modalidade. No ano 2004, duas ações do governo Lula trouxeram mudanças significativas para a EaD, visando os cursos de graduação a distância:

- A edição da Portaria nº 4.059, 10 de dezembro de 2004, com a qual ocorreu uma mudança significativa na constituição da EaD. Em seu Art. 1º, § 2º, o documento indica a possibilidade de oferta integral ou parcial de disciplinas integrantes do currículo de forma semipresencial, “[...] desde que esta oferta não ultrapasse 20% (vinte por cento) da carga horária total do curso” (BRASIL, 2004d, online). Essa normativa aplica-se aos cursos de graduação presencial, e para designá-la Segenreich (2006, 2009) utilizou a expressão “a invasão silenciosa dos 20%”.

- A criação do Pró-Licenciatura, em 2004, que implementou a oferta de cursos de licenciatura a distância (Física, Química, Biologia, Matemática e Pedagogia), para docentes que não tinham habilitação legal para atuar na educação. O programa foi desenvolvido mediante o apoio financeiro às Instituições Públicas de Ensino Superior (IPES), comunitárias e confessionais (BRASIL, 2004a).

A edição da Resolução FNDE/MEC nº 34, de 9 de agosto de 2005, documento que trata dos critérios e procedimentos para a apresentação, seleção e execução de projetos para ofertar cursos de licenciatura para professores, em exercício nas redes públicas, na modalidade EaD. Conforme a Resolução, a execução seria feita por meio da transferência voluntária de recursos financeiros ou da descentralização de créditos orçamentários às Instituições de Ensino Superior (IES) públicas, comunitárias ou confessionais (BRASIL, 2005b). Tratava-se, portanto, de uma iniciativa com foco nas graduações de formação docente.

No ano 2005, entrou em vigor o Decreto nº 5.622, de 19 de dezembro de 2005, que regulamenta o Art. 80 da LDB/1996, representando mais uma da série de medidas voltadas à estruturação da oferta da EaD no Brasil. O Art. 1º do referido decreto define a EaD como “[...] modalidade educacional na qual a mediação didático-pedagógica nos processos de ensino e aprendizagem ocorre com a utilização de meios e tecnologias de informação e comunicação [...]” (BRASIL, 2005c, online). O documento define, pela primeira vez, a concepção de polo na

EaD como o lugar em que devem ocorrer as atividades presenciais obrigatórias com suporte e infraestrutura necessária aos projetos de curso (BRASIL, 2005c, online).

Tanto Alonso (2010), quanto Arruda (2011) e Arruda (2015), consideram que o Decreto nº 5.622, de 19 de dezembro de 2005, definiu normas da EaD, no Brasil, ao indicar os elementos necessários para o credenciamento das instituições e possibilitar a oferta de cursos a distância, em todos os níveis de ensino. Em relação a esse crescimento, o documento confirma a sua institucionalização fundamentada na expansão, independentemente das características das instituições, desde que atendessem às particularidades solicitadas para a manutenção da modalidade.

Com o avanço da EaD, foi necessário regulamentar, supervisionar e avaliar as IES e os cursos superiores de graduação e sequenciais do sistema federal de ensino. Para atender a essa finalidade, foi editado o Decreto nº 5.773, de 9 de maio de 2006, que estabeleceu as funções da Secretaria da Educação a Distância (Art. 5º, § 4º, inciso I), e define as atribuições do Conselho Nacional de Educação (CNE) (Art. 6º, inciso II) quanto ao credenciamento de instituições de educação superior ofertantes da EaD (BRASIL, 2006a). Os decretos nº 5.622 de 19 de dezembro de 2005, e nº 5.773, de 9 de maio de 2006, foram um marco para a criação e o fortalecimento dos cursos regulares, ao estabelecer um procedimento rígido de reconhecimento.

No ano 2006, foi criada uma das principais referências do governo Lula no tocante à EaD: o Sistema Universidade Aberta do Brasil (UAB). A instituição foi criada pelo Decreto nº 5.800, de 8 de junho de 2006, com vistas ao “[...] 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, 2006b, online). O parágrafo único do Art. 1º do decreto apresenta os objetivos da UAB:

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

O Sistema UAB ampliou o acesso à educação superior pública, por meio de cursos de licenciatura para a formação de professores e gestores que atuavam nas esferas federal, estadual e municipal. A UAB não fomentou a criação de novas universidades, mas articulou as existentes como uma rede paralela formativa, a fim de que sua estrutura fosse utilizada para a implantação de novas formações, com metodologia e pesquisa apoiada em tecnologia. Como observado por Gilberto (2020), isso trouxe a popularização da oferta de cursos para docentes da educação básica brasileira, inclusive de cursos de graduação, especificamente as licenciaturas em EaD. A UAB também possibilitou a expansão dos cursos de especialização e pós-graduação, além daqueles de curta duração ou técnicos, em diferentes estados brasileiros.

A UAB foi prevista para ser um modelo de colaboração entre os entes federativos para a oferta de cursos e programas de educação superior a distância, por instituições públicas de ensino superior que dispunham de polos de apoio presencial. A manutenção dos polos é feita mediante colaboração entre os estados e, especialmente, com os municípios, com o necessário apoio acadêmico, tecnológico e administrativo às atividades de ensino-aprendizagem (BRASIL, 2006b).

Quanto aos interesses e expectativas depositadas na UAB a partir da EaD, destacam-se algumas, como descritas por Sousa A. S. (2012, p. 121-122):

[...] apresentada como política pública de formação de professores inicial e continuada capaz de ampliar o contingente de docentes qualificados em nível superior, pois a formação de professores passa a constituir um elemento fundamental para que haja garantia da melhoria do desempenho educacional do país. Essa compreensão pode ser evidenciada nos marcos regulatórios que balizaram as reformas educacionais no final do século XX e que vêm mudando a configuração do ensino superior pelo incremento do setor privado, pela flexibilização das estruturas e pela diversificação das instituições. [...]. Ou seja, para atingir o pressuposto apresentado pelas diretrizes políticas para a formação dos professores da educação básica, a modalidade a distância é apresentada como a solução para a democratização do acesso à educação superior e para a melhoria qualitativa do processo educacional brasileiro.

Depreende-se assim, da reflexão de Sousa A. S. (2012), que o papel da UAB na qualificação dos profissionais da educação básica brasileira é fundamental, e como inexistem alternativas igualmente abrangentes para democratizar o acesso na educação superior, por esse motivo tem sido mantida como alvo de investimentos ao longo de diferentes gestões, o que não é um padrão comum nas políticas educacionais no Brasil.

No segundo mandato do governo Lula, verifica-se que, mesmo com a manutenção de uma orientação neoliberal, houve uma ruptura com a lógica que predominou no governo FHC. Nesse período, a principal meta nacional foi o desenvolvimento, a ser alcançado, conforme o próprio ex-presidente, “[...] com distribuição de renda e educação de qualidade” (PROGRAMA

DE GOVERNO, 2007, p. 4). Assistiu-se então a uma maior intervenção do Estado no âmbito econômico e social. No que diz respeito às políticas educacionais, o desenvolvimento pretendido por Lula referia-se a avanços relacionados com a qualidade da oferta, e para tanto foram criados programas para amenizar as desigualdades de acesso à educação superior, mediante a ampliação de vagas no setor público.

A seguir, temos a relação das principais leis e decretos editados no segundo mandato do governo Lula no âmbito da educação superior pública:

1) Decreto nº 6.096, de 24 de abril de 2007, que criou o Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (REUNI). Seus objetivos eram os de garantir maior acesso e permanência de alunos da graduação, no aproveitamento da estrutura física e dos recursos humanos das universidades federais. A execução do programa previa o aumento de vagas e do número de alunos por professor, a ampliação ou abertura de cursos noturnos, a redução do custo por aluno, a flexibilização de currículos e o combate à evasão (BRASIL, 2007c).

2) Lei nº 11.892, de 29 de dezembro de 2008, que instituiu a Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica, que criou os Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia (BRASIL, 2008). Atualmente, a Rede Federal⁶ envolve 38 institutos federais, dois Centros Federais de Educação Tecnológica (CEFET), uma Universidade Tecnológica Federal do Paraná (UTFPR), 22 escolas técnicas vinculadas às universidades federais e o Colégio Pedro II.

3) Portaria Normativa nº 2, de 26 de janeiro de 2010, que criou o Sistema de Seleção Unificada (SISU), gerenciado pelo MEC para a seleção de candidatos a vagas em cursos de graduação, disponibilizadas pelas instituições públicas de educação superior participantes. O objetivo dessa portaria foi o de democratizar o acesso dos estudantes às instituições de educação superior públicas, a partir da nota do Exame Nacional do Ensino Médio (ENEM), sem a necessidade de realizar o tradicional vestibular (BRASIL, 2010a).

4) Decreto nº 7.234, de 19 de julho de 2010, que dispõe sobre o Programa Nacional de Assistência Estudantil (PNAES). Executado na esfera do MEC, sua finalidade foi a de: “[...] ampliar as condições de permanência dos jovens na educação superior pública federal (BRASIL, 2010b, p. 1). De acordo com Garcia e Maciel (2019, p. 17), esse programa favorece:

⁶ Disponível em: <https://www.gov.br/mec/pt-br/aceso-a-informacao/institucional/secretarias/secretaria-de-educacao-profissional/rede-federal>. Acesso em: 25 abr. 2021.

[...] o desenvolvimento de ações institucionais que preconizam a permanência de estudantes pertencentes a grupos considerados historicamente excluídos. Nesse sentido, esse programa representa uma conquista e um marco histórico na garantia da educação inclusiva na educação superior.

Nesse contexto complexo e contraditório no qual estava inserido o governo Lula, os programas educacionais atenderam à lógica neoliberal, uma vez que amenizaram os mecanismos das desigualdades educacionais. A esse respeito, a Síntese de Indicadores Sociais (IBGE, 2007) apresentou a escolaridade dos estudantes de 18 a 24 anos, tendo como base o ano de 2007 e, em sua análise, expressa que, naquele período, “[...] 48,0% [dos estudantes brasileiros] estavam nos níveis de ensino fundamental e médio, e no superior 40,1%” (IBGE, 2007, s. p), e ainda acrescenta que:

A opção dos estudantes brasileiros pela rede particular no ensino superior vem se intensificando ao longo dos últimos anos. Ressalte-se que esse fato pode estar relacionado tanto à grande expansão da rede particular no ensino superior como também à linha de crédito educativo público para aqueles mais carentes de recursos financeiros, implementada nos últimos anos por algumas políticas públicas específicas. Em 2006, 76,4% dos estudantes estavam frequentando universidades particulares, enquanto apenas 23,6% se encontravam em estabelecimentos públicos (IBGE, 2007, s. p).

Mediante esses dados, Soares (2020) argumenta que os programas educacionais deram “[...] continuidade ao maior favorecimento do setor privado da educação e, de outro lado, mesmo timidamente, elas demarcavam uma expansão da educação pública, acompanhada pela marca da precarização” (p. 86). Entretanto, a estrutura dos mecanismos educacionais, são compreendidos como uma política compensatória. As medidas destinavam-se, portanto, a meramente minimizar fraturas, mesmo que mediante políticas que favoreceram a democratização do acesso à educação superior.

A primeira iniciativa do governo Lula referente a EaD na educação superior no segundo mandato, no ano 2007, foi a reformulação dos “Referenciais de Qualidade para Educação Superior a Distância”. O documento estava composto por oito referenciais de qualidade, que representavam indicações baseadas na LDB/1996, nos Decretos nº 5.622, de 19 de dezembro de 2005, e nº 5.773, de 9 de maio de 2006, e nas Portarias Normativas nº 1 e nº 2 – ambas de 2007, dentre outros. Embora não tivesse a prescrição em forma de lei, esse material “[...] constituiu-se em um elemento balizador para os atos legais do poder público relativo à EaD, exercendo função indutora quanto à concepção, organização e funcionamento dos cursos de graduação no Brasil” (NETTO; GIRAFFA, 2015, p. 93). Percebe-se que, a partir desse ponto, o governo Lula discute sobre a qualidade na educação superior a distância.

Em busca de instrumentos para uma maior qualidade educacional, algumas medidas de controle e regulação da EaD na educação superior nacional merecem destaque. Um exemplo foi a Portaria Normativa nº 2, de 10 de janeiro de 2007, que dispõe sobre os procedimentos de regulação e avaliação da educação superior na modalidade a distância, nas IES já credenciadas (BRASIL, 2007a). Esse documento vincula a administração institucional à capacidade estrutural e tecnológica para a oferta da EaD. Quanto aos procedimentos práticos obrigatórios, a exemplo de estágios ou vivências presenciais, foram sustentados como oferta para polos ou espaços preparados especificamente para essa finalidade.

Em ato contínuo, entrou em vigor o Decreto nº 6.303, de 12 de dezembro de 2007, que revogou dois decretos: nº 5.622, de 19 de dezembro de 2005, e nº 5.773, de 9 maio de 2006. Em seu teor, atualizou e uniformizou os procedimentos de regulação, supervisão e avaliação de cursos superiores de graduação e, nesses ajustes, favoreceu a acomodação legal da EaD no ambiente da educação superior. Em outra disposição, também informa a obrigatoriedade de momentos presenciais e o predomínio da avaliação presencial na EaD (BRASIL, 2007c).

Ricardo (2017, p. 3) observa que o Decreto nº 6.303, de 12 de dezembro de 2007, foi recepcionado pelas IES brasileiras de forma negativa, uma vez que estabelece exigências para manter a qualidade dos cursos ofertados em EaD, tais como:

[...] normas detalhadas para o credenciamento, renovação, supervisão das Instituições de Ensino a Distância e descentraliza o papel da União, ao permitir que os Sistemas de Ensino possam participar desses processos. Ratifica a obrigatoriedade das atividades presenciais para serem realizadas nas sedes das Instituições ou em seus polos.

Para a garantia da qualidade, a UAB foi fortalecida pela Portaria nº 318, de 2 de abril de 2009 (BRASIL, 2009b), com a transferência para a Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES) da operacionalização de seu sistema. A Capes, uma fundação do Ministério da Educação, tem sua atuação vinculada ao avanço de cursos de mestrado e doutorado no Brasil, a pós-graduação *stricto sensu*, mas a partir dessa portaria passou a atuar também na formação de professores da educação básica.

A partir desse contexto, o governo Lula lançou a Política Nacional de Formação dos Profissionais do Magistério da Educação Básica, conforme o estabelecido no Decreto nº 6.755, de 29 janeiro de 2009 (BRASIL, 2009a). Por força deste decreto, entra em vigor a Portaria Normativa nº 09, de 30 de junho de 2009, que instituiu o Plano Nacional de Formação de Professores da Educação Básica (PARFOR). Criado em caráter emergencial, o Parfor possibilitou a oferta de cursos, na modalidade presencial e a distância, pelo sistema UAB,

destinados à formação inicial e continuada dos professores das redes públicas e para docentes em exercício na rede pública de educação sem licenciatura (BRASIL, 2009c).

O Parfor foi criado como um modelo colaborativo, com a integração da União com estados, Distrito Federal e municípios, que constituíram a base para esse processo extensivo de formação. O custeio do Parfor ficou sob a responsabilidade da Capes, e para acompanhar a participação dos docentes no programa, o MEC criou a Plataforma Freire. Apesar de ser projeto de caráter emergencial, o Parfor, conforme afirmam Gimenes (2014) e Sardelich (2014), contribuiu para a expansão da EaD no país.

A Portaria nº 883, de 16 setembro de 2009, foi instituída para gerenciar o Parfor, e estabeleceu as diretrizes nacionais para o funcionamento dos Fóruns Estaduais de Apoio à Formação Docente. A partir do plano estratégico e com sua aprovação pelo Fórum, o programa pôde ser desenvolvido nas IES (BRASIL, 2009f).

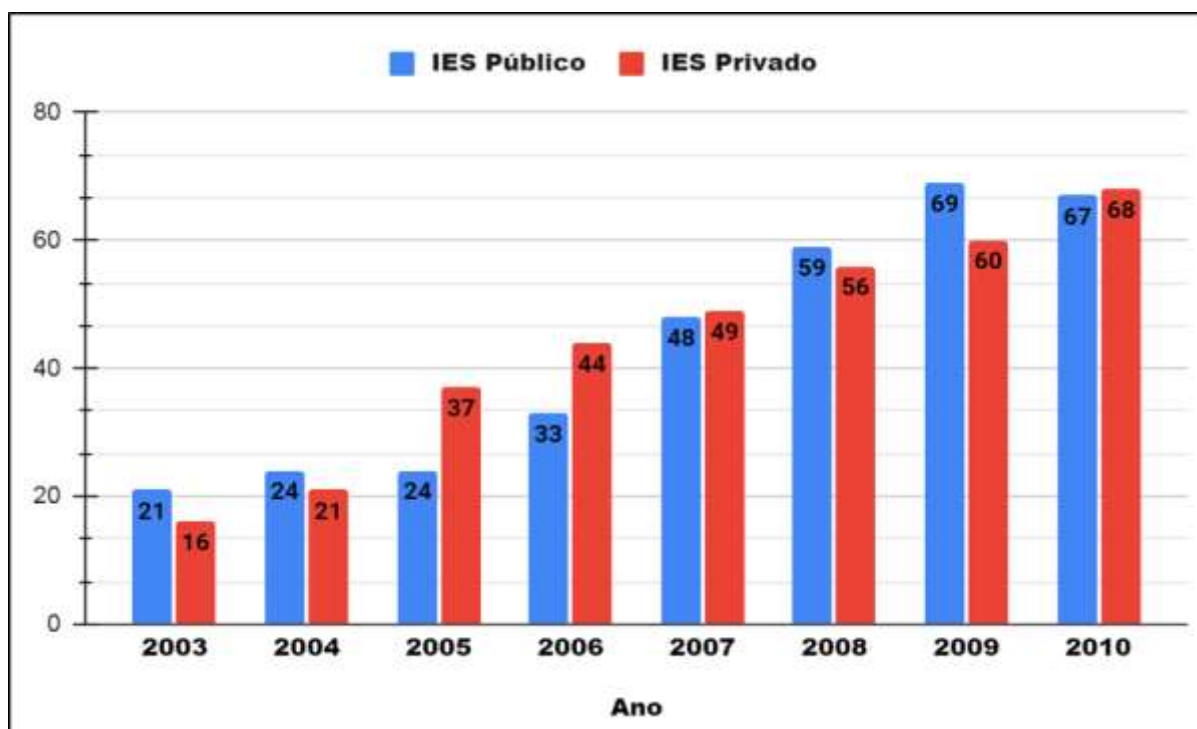
No que diz respeito à autorização de cursos superiores em EaD, foi publicada a Portaria nº 10, de 2 julho de 2009. O documento define alguns parâmetros, dos quais destaca-se a dispensa da visita in loco de técnicos do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP) para o processo de autorização do curso a distância e processos de credenciamento de instituição, caso esta tenha apresentado avaliação institucional satisfatória no ano anterior, com a média igual ou superior a 4.0 (quatro), com a técnica de amostragem. Nesse caso, a responsabilidade passaria para a SEED (BRASIL, 2009d). Em relação à técnica de amostragem do polo, Lima (2014, p. 74) afirma que ela ocorreu devido ao “[...] aumento significativo de pedidos ao MEC de credenciamento de polos de apoio presencial”.

Para aumentar as vagas de EaD no setor público, o governo Lula baixou a Portaria nº 858, de 4 de setembro de 2009, em caráter experimental, exclusivamente para a oferta de cursos superiores na modalidade a distância, aprovados na esfera da UAB (BRASIL, 2009e). De acordo com Santos Neto (2021), o credenciamento teve um total de 49 instituições públicas para ensino superior a distância, no âmbito da UAB.

No último ano do governo Lula, foi aprovado outro instrumento que aborda cursos de graduação a distância: a Portaria nº 1.326, de 18 de novembro de 2010 (BRASIL, 2010c). Conforme Lima (2014), demonstra a tendência de regulamentação e expansão da EaD.

Nesse processo de expansão da EaD, é importante identificar o quantitativo das IES, e para isso é válido acompanhar o crescimento das instituições durante o governo Lula, no Gráfico 2, a seguir.

Gráfico 2 - Quantidade de IES públicas e privadas em EaD no governo Lula (2003-2010)



Fonte: Elaborado pela autora, com base no Censo da Educação Superior Inep (2003-2010)⁷.

O Gráfico 2 mostra que houve um aumento gradativo de IES públicas e privadas durante os oito anos dos dois mandatos do ex-presidente Lula, ou seja, de 2003 a 2010. Uma análise comparativa desse período conduz aos seguintes resultados: em 2003, início do governo Lula existia no país 21 IES públicas e 16 privadas, representando 57% e 43%. Em 2010, o número de IES públicas havia subido para 67, enquanto as privadas somavam 68, equivalente a 76% e 81% do total de instituições de educação do país. Com isso, pode-se inferir que o crescimento das IES criou uma possibilidade maior de acesso à educação superior, o que denota uma perspectiva de democratização da educação.

No que diz respeito à educação superior em EaD, constata-se um avanço nos números de acesso no governo Lula, e para compreendê-lo faz-se necessário analisar a maneira como isso ocorreu, o que será feito mediante a investigação da oferta de vagas públicas e privadas e, conseqüentemente, do quantitativo de matrículas públicas e privadas, conforme exposto na Tabela 2, a seguir.

⁷ Disponível em: <https://www.gov.br/inep/pt-br/> Acesso em: 21 jul. 2021.

Tabela 2 - Quantitativo de vagas e matrículas na educação superior pública e privada em EaD no governo Lula (2003-2010)

Ano	Vagas ofertadas por instituição		Matrículas por instituição	
	Público	Privado	Público	Privado
2003	3.740	20.285	39.804	10.107
2004	6.308	106.771	35.989	23.622
2005	37.616	385.795	54.515	60.127
2006	37.630	775.920	42.061	165.145
2007	108.562	1.432.508	94.209	275.557
2008	254.477	1.445.012	278.988	448.973
2009	67.812	1.493.903	172.696	665.429
2010	52.190	1.581.928	181.602	748.577

Fonte: Elaborado pela autora, com base no Censo da Educação Superior Inep (2003-2010)⁸.

A Tabela 2 demonstra um considerável aumento do número de vagas nas instituições privadas, que em 2010 chegou a 97% de todas as que foram disponibilizadas, inclusive pelo setor público. Outro dado que merece destaque é a instabilidade do acesso no setor público, com o número de vagas ofertadas diminuindo de um ano para outro: de 254.477, em 2008, caiu para 67.812, em 2009, enquanto no setor privado a oferta foi crescente em todos os anos pesquisados.

No que diz respeito à natureza das matrículas em EaD, verificou-se um crescimento substancial tanto no setor público quanto no privado, apesar de as instituições não seguirem um padrão de crescimento compatível com o da oferta de vagas. Bernardes (2020, p. 97) atribui esse aumento “[...] à criação da UAB, que permitiu que a EaD ganhasse maior visibilidade e que o número de matrículas se tornasse mais expressivo [...]”. Essa ampliação das matrículas, contudo, ocorreu de forma desigual e, a título de exemplo, pode-se observar que as matrículas que foram feitas nas instituições públicas atingiram um total de 181.602, em 2010, enquanto nas instituições privadas, chegaram a 748.577. Em termos percentuais, as matrículas nas instituições públicas representaram 20% do total geral, em 2010, enquanto as matrículas nas instituições privadas corresponderam a 80%.

Com efeito, o processo de expansão da EaD na educação superior no governo Lula, via UAB, propagou essa modalidade educacional, e para evidenciar esse movimento é relevante

⁸ Disponível em: <https://www.gov.br/inep/pt-br/> Acesso em: 21 jul. 2021.

identificar em quais categorias administrativas ocorreram. A Tabela 3, a seguir, traz esses indicadores.

Tabela 3 - Categoria administrativa das IES a distância no governo Lula (2009-2010)

Ano	Universidades		Centros Universitários		Faculdades		IF e Cefet	
	Pública	Privada	Pública	Privada	Pública	Privada	Pública	Privada
2009	375	302	0	91	0	51	25	0
2010	398	353	0	92	0	61	26	0

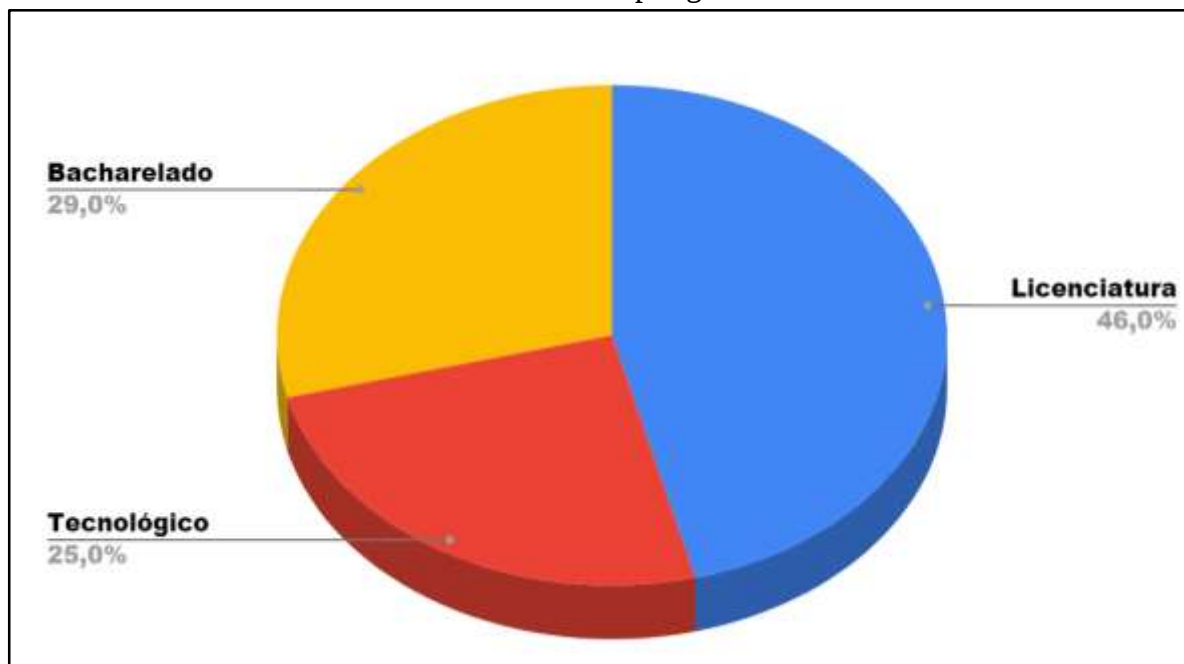
Fonte: Elaborado pela autora, com base no Censo da Educação Superior Inep (2009-2010)⁹.

Da base herdada referente à categoria administrativa da IES a distância, no governo Lula, nos anos 2009 a 2010, verifica-se que as universidades públicas foram as instituições que mais ofereceram a modalidade EaD, com um percentual de 54% do montante, enquanto as universidades privadas obtiveram 46%. No que concerne às IF e aos Cefet, foram as instituições públicas que prevaleceram. Desse modo, os dados analisados validam a afirmação de Pessatto, Nogueira e Veloso (2020, p. 4) de que “[...] houve a expansão das instituições de educação superior (IES) para o interior dos Estados, os Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia (Ifs) [...]”. Em relação aos centros universitários e faculdades, imperou o setor privado.

As políticas públicas no governo Lula foram marcadas por movimentos que favoreceram a EaD e a sua expansão, com abertura de oferta e controle, em busca de um ponto de equilíbrio. Nesse sentido, a UAB mostrou-se como uma das mais consistentes e relevantes ações do governo Lula. As políticas adotadas nessa gestão geraram um impacto formativo à EaD, concentrado nas licenciaturas, conforme pode ser visualizado no Gráfico 3, a seguir.

⁹ Disponível em: <https://www.gov.br/inep/pt-br/> Acesso em: 21 jul. 2021.

Gráfico 3 - Percentuais de matrículas a distância por grau acadêmico - 2010



Fonte: Elaborado pela autora, com base no Censo da Educação Superior Inep (2009-2010)¹⁰.

Apesar de a gestão Lula ser criticada por favorecer a formação em EaD para o mercado de trabalho, durante todo o período de seus dois mandatos, o ex-presidente aplicou normas de expansão, regulamentação e estruturação da modalidade, especificamente na educação superior, como uma possibilidade de acesso e formação por intermédio da implementação de vários programas educacionais. Uma de suas iniciativas de maior impacto com certeza foi a criação da UAB, cujo reflexo foi o de tornar a formação superior mais acessível. A expansão e a interiorização promovidas pela UAB podem ser verificadas na constatação de que quase metade das matrículas em EaD foram destinadas às licenciaturas (46%), enquanto os cursos superiores tecnológicos tiveram apenas 25% do percentual total.

Em seu discurso recorrente, Lula pontuou a EaD como “[...] uma estratégia de ‘democratização’ do acesso à educação superior, no cenário da ‘sociedade do conhecimento’” (LIMA, 2004, p. 5). Contudo é fato que esse governo ampliou o acesso na educação superior na EaD, mas é necessário observar suas contradições em relação ao setor público e privado. Nas IES privadas, funda-se uma modalidade com caráter emergencial e frágil, visto que, ao atender à mercantilização da mão de obra, acaba-se por recrudescer as características do capitalismo. Em relação à IES pública, esta apresentou uma expansão menor que o setor privado, mas essa expansão parte da perspectiva de democratização de acesso à educação

¹⁰ Disponível em: <https://www.gov.br/inep/pt-br/> Acesso em: 21 jul. 2021.

superior como direito. Castro e Araújo (2018, p.204) argumentam sobre as interpretações da EaD no setor privado e público da seguinte maneira:

[...] ocorre pela imbricação ou superposição do setor privado em detrimento do setor público nesse processo híbrido, mas altamente tendencioso ou direcionado para a utilização de financiamento do Estado como meio para a satisfação dos interesses do capital. Nesse sentido, mesmo que tenha sido observado um amplo crescimento da Educação Superior pública, concomitantemente se constata um aumento das instituições privadas bem superior ao da rede pública, principalmente com investimento público no setor privado, desobrigando o Estado, cada vez mais, de suas funções sociais e da sua opção pela educação como bem público (CASTRO; ARAÚJO, 2018, p. 204).

Em relação ao financiamento, encontra-se outro ponto contraditório da EaD, referente às ofertas de vagas nas IES públicas. Sobre isso, Alonso (2010, p. 1327) discorre que:

No caso das públicas, e por conta da forma pela qual se faz IES o financiamento dos projetos de cursos a distância, as vagas geradas na modalidade de EaD não são computadas no total geral da oferta em cada uma delas. Os alunos da EaD são excluídos da matriz orçamentária das instituições de ensino superior público e os programas nesta modalidade terminam por não serem instituídos de fato nelas. Isso tem gerado enormes problemas e distorções no interior dessas instituições. Entre os principais deles, estão os relacionados ao financiamento e sobrecarga do trabalho docente.

Entretanto, mesmo com a expansão da EaD nas IES públicas, existe uma dependência do financiamento da educação superior, o que causou dificuldades de gerenciamento, e para que isso seja superado, faz-se urgente institucionalizar a EaD nas IES públicas. Contudo, apesar dessas contradições e lacunas na EaD na educação superior, percebe-se que no contexto essa modalidade é necessária para se ter uma educação formativa e de qualidade.

Com essa base consolidada de estabelecimento normativo e de ampla acolhida crescente da EaD nacional, sobretudo para a formação docente, a gestão Lula teve uma continuidade ideológica durante o governo de Dilma Vana Rousseff que, embora eleita duas vezes, não chegou a terminar o seu segundo mandato, por força de um *impeachment*.

1.3.3 Governo Dilma Vana Rousseff (2011-2016)

Os dois governos sob gestão da ex-presidente Dilma Vana Rousseff ocorreram entre 1º de janeiro de 2011 a 31 de agosto de 2016. No início do seu mandato, o cenário econômico era extremamente favorável ao desenvolvimento do país, o que lhe permitiu dar continuidade às ações do governo Lula, com investimentos em políticas assistencialistas e programas que

visavam a manutenção dos resultados obtidos anteriormente. Não houve rupturas, mas apenas orientações específicas do seu governo (FERREIRA, 2012).

A educação superior foi tratada pelo governo Dilma em uma perspectiva de expansão e interiorização das universidades federais e dos institutos de educação superior, em busca de atingir uma oferta logística próxima à capilarização dos programas de distribuição de renda. Em relação ao acesso à educação superior, seu governo fortaleceu os programas do governo Lula, tais como Prouni, Reuni e Pnaes.

No ano 2011, o governo Dilma criou o programa Ciências Sem Fronteira, com bolsas internacionais para estudantes brasileiros, o que possibilitou aos alunos de graduação e pós-graduação fazerem estágio no exterior por meio de graduação ou doutorado sanduíche, doutorado pleno e pós-doutorado, em uma iniciativa de fomento à pesquisa, tecnologia e inovação (CAMARGO; ARAÚJO, 2018).

No enfoque dado pelo governo Lula à educação superior em EaD, o expansionismo, manteve-se presente: uma das primeiras iniciativas do governo Dilma foi a criação da Secretaria de Regulação da Educação Superior (SERES). A Seres foi criada e assumiu as funções que competiam à Secretaria de Educação Superior (SESU), Setec e também à extinta Seed pelo Decreto nº 7.480, de 17 de abril de 2011. Neste decreto, foram tomadas ainda medidas adicionais à EaD, com a criação da Diretoria de Regulação e Supervisão da Educação a Distância e de secretarias acessórias para as diferentes extensões de ofertas educacionais, uma delas voltada à educação superior, em uma ação de reconfiguração interna da oferta (BISCHOFF, 2017).

Como forma de controlar o desenvolvimento dos cursos de graduação em EaD, o governo Dilma aprovou os indicadores do Instrumento de Avaliação de Cursos de Graduação nos graus de tecnólogo, licenciatura e bacharelado para as modalidades presencial e a distância, do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (SINAES), por meio da Portaria nº 1.741, de 12 de dezembro de 2011 (BRASIL, 2011).

O governo Dilma manteve a UAB em funcionamento e a integrou às políticas de atenção à educação superior. Um dos sinais de valorização do programa pode ser constatado com a promulgação da Portaria nº 170, de 5 de dezembro de 2012, que instituiu o Fórum Nacional de Coordenadores da UAB (BRASIL, 2012). A iniciativa visou a integração dos atores envolvidos com a UAB e seu desenvolvimento, para o debate de pautas educacionais e formativas, bem como para a manutenção e o fortalecimento do sistema no contexto específico da EaD, em um fórum rotativo pelas cidades brasileiras. Após essa iniciativa, em 2014, a Capes

lançou o Edital nº 75/2014 – UAB, com o objetivo de ofertar 250 mil vagas em cursos superiores na modalidade a distância, no âmbito do Sistema UAB, com a intenção de ampliar as vagas nas IES (BRASIL, 2014a).

Na sequência, com a Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014, foi aprovado o Plano Nacional de Educação (PNE) para o decênio 2014-2024. Em sua meta 12, o PNE prevê a elevação da taxa de matrícula na educação superior, com o objetivo de assegurar, pelo menos, 40% das novas matrículas no segmento público (BRASIL, 2014b). Como forma de estratégia e para conquistar a meta proposta, o item 1.2.2 busca:

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

Apesar de não se referir de forma explícita à educação a distância, o PNE usa essa estratégia para ampliar a oferta de vagas por meio da expansão e interiorização da rede federal de educação superior. No entanto, não deixa claro se acontecerá por meio da UAB.

Uma iniciativa de acesso à EaD ocorreu por meio da formação de profissionais da educação, em cumprimento ao que dispõe o PNE 2014-2014. Sobre essa temática, Pimentel (2017, p. 27) discorre que:

No Brasil, as alternativas de acesso e permanência nos cursos a distância tiveram como motivação o cumprimento do Plano Nacional de Educação (PNE) e das políticas de formação dos profissionais da educação, que apresentam, ao longo de décadas, um déficit entre professores com nível superior atuando em áreas da sua formação, bem como com nível superior, porém atuando em áreas não afins com a área de atuação. Além disso, a necessidade de formação continuada está atrelada às políticas de carreira docente, que também motivam o professorado a buscar formas de qualificação profissional.

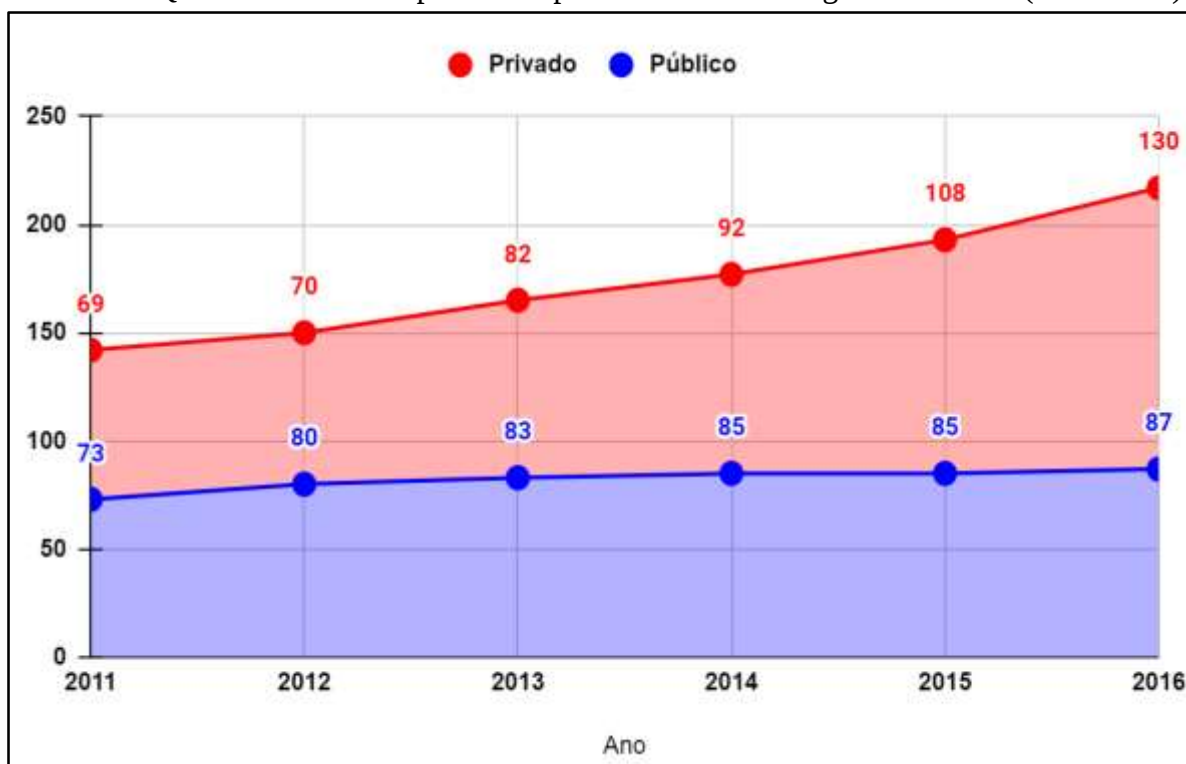
Como visto anteriormente, o sistema UAB foi um programa que buscou oferecer formação docente de nível superior a distância, na forma menos onerosa, com capilaridade maior que as alternativas presenciais, e com capacidade para atender a diferentes regiões brasileiras, ao mesmo tempo. Contudo, sua oferta é um processo complexo que depende da estrutura das universidades de oferta, bem como sugere uma condição em que a oferta termina sendo menor que a procura, um desafio constante de expansão. Essa finalidade foi mantida pelo governo Dilma, uma vez que a EaD foi abordada nas metas 12 (12.20) e 14 (14.4) do PNE 2014-2014; no caso das metas 12.20, com a ampliação do financiamento para o aumento do

acesso por meio do Fies e do Prouni. Na meta 14, item 14.4, visou uma sistemática ampliação do acesso a cursos de pós-graduação *stricto sensu*, com a inclusão da EaD (BRASIL, 2014b).

A partir da Resolução nº 1, de 11 de março de 2016, entraram em vigor as diretrizes e normas nacionais para a oferta de cursos e programas na modalidade EaD. Em seu Art. 2 foi reforçada a perspectiva democrática da EaD e seu papel na inclusão educacional. No item VII do mesmo artigo, foi destacado o fomento às tecnologias de acesso aberto como meta para as instituições que operam em EaD. A estrutura de polos de apoio foi ressaltada pela resolução, além da resposta às necessidades de reforço e atualização do que já estava em vigor, providências naturais de um meio em constante transformação (BRASIL, 2016a).

Essas políticas e práticas do governo Dilma expressaram interesses em um enfoque estrutural e de reorganização para o fortalecimento legal da EaD, com a manutenção das principais políticas e iniciativas de base do governo Lula. O impacto dessas medidas nas matrículas e na oferta da EaD pode ser percebido nos dados registrados pelo Inep no intervalo dos anos 2011 a 2016, conforme mostra o Gráfico 4.

Gráfico 4 - Quantitativo de IES públicas e privadas em EaD no governo Dilma (2011-2016)



Fonte: Elaborado pela autora, com base no Censo da Educação Superior Inep (2011-2016)¹¹.

¹¹ Disponível em: <https://www.gov.br/inep/pt-br/> Acesso em: 28 jul. 2021.

No Gráfico 4, pode-se observar que as IES privadas tiveram um crescimento em linha ascendente durante o período analisado: se em 2011 havia 69 instituições, em 2016 já foram constatadas 130, com um total de 551 instituições até o final do período analisado. Já as IES públicas credenciadas tiveram um aumento na oferta da EaD, porém, minimamente significativo se comparado com o crescimento da oferta nas instituições privadas. Vale destacar que 1.044 das IES brasileiras ofereciam EaD e que as IES públicas representavam apenas 32%.

A partir da observação do quantitativo das IES superiores, seguiu-se para o entendimento da evolução da oferta de vagas e matrículas públicas e privadas no governo Dilma, conforme Tabela 4.

Tabela 4 - Oferta de vagas e matrículas em EaD na educação superior pública e privada no governo Dilma (2011-2016)

Ano	Vagas ofertadas por instituição		Matrículas por instituição	
	Público	Privado	Público	Privado
2011	46.546	1.178.214	177.924	815.003
2012	71.070	1.258.337	181.624	932.226
2013	76.431	1.711.530	154.553	999.019
2014	70.044	2.972.933	139.373	1.202.469
2015	50.924	2.730.556	128.393	1.265.359
2016	50.147	4.432.103	122.601	1.371.817

Fonte: Elaborado pela autora, com base no Censo da Educação Superior Inep (2011-2016)¹².

A Tabela 4 evidencia que, em relação às vagas ofertadas pela esfera privada, os números são relevantes, o que demonstrou um aumento significativo, pois se em 2011 foram disponibilizadas 1.178.214 vagas, em 2016, esse número subiu para 4.432.103.

No que diz respeito às vagas públicas, entre os anos 2011 e 2016, houve um mínimo aumento no período analisado. Em 2011, foram registradas 46.549 vagas, e em 2016 foram 50.147. Porém, vale ressaltar que, em 2013, as vagas ofertadas dispararam para 76.431, o que permite supor que possivelmente esse ano contou com um maior investimento financeiro do governo federal. O Produto Interno Bruto (PIB), de acordo os indicadores do IBGE das contas nacionais trimestrais “[...] no ano de 2013 acumulou crescimento de 2,3% em relação ao ano anterior. Em 2012, o crescimento acumulado no ano havia sido de 1,0%” (IBGE, 2013, p. 14).

¹² Disponível em: <https://www.gov.br/inep/pt-br/> Acesso em: 28 jul. 2021.

Todavia, percebe-se que as vagas ofertadas nas instituições públicas apresentaram um declínio acentuado em 2015 e 2016, devido à recessão econômica que o país sofreu, tendo o PIB brasileiro caído em dois anos consecutivos: em 2015, a queda foi de - 3,8% e em 2016 a retração foi de - 3,6% e consequentemente, influenciaram na educação (CURY; SILVEIRA, 2017). De acordo com Maciel, Taveira e Ruas (2021, p. 94), essa oscilação de vagas ocorreu devido “[...] à dependência da instituição pública do lançamento de editais do Sistema UAB, e, consequentemente, à falta de um financiamento adequado”.

No tocante às matrículas públicas e privadas realizadas em EaD no referido governo, constatou-se que, embora tenham se mantido crescentes, não seguiram um padrão de crescimento compatível com a oferta de vagas. Sob a perspectiva das matrículas públicas, o ano 2014 foi o mais importante, pois registrou um total de 181.624 matrículas no setor privado, número que subiu ainda mais, em 2016, quando atingiu a respeitável marca de 1.371.817 matrículas. Seguindo a análise comparativa de matrículas públicas e privadas, fica claro que, das que foram computadas, em 2016, 92% ocorreram no setor privado, e 8%, no setor público – uma diferença desproporcional em termos de EaD. Esses dados deixam claro que a rede privada capitaneia o crescimento das matrículas, o que se tornou um padrão no Brasil.

Com efeito, o processo de expansão da EaD na educação superior, via UAB, propagou essa modalidade educacional, e para evidenciar esse movimento é relevante identificar em quais categorias administrativas ocorreu. Para isso, é necessário interpretar os dados presentes na Tabela 5, a seguir.

Tabela 5 - Categoria administrativa das IES a distância no governo Dilma (2011-2016)

Ano	Universidades		Centros Universitários		Faculdades		IF e CEFET	
	Pública	Privada	Pública	Privada	Pública	Privada	Pública	Privada
2011	436	392	0	125	0	62	29	0
2012	478	428	0	154	0	55	33	0
2013	470	502	0	182	0	68	36	0
2014	396	621	0	237	0	80	31	0
2015	391	648	0	294	1	109	30	0
2016	418	695	0	374	1	144	30	0

Fonte: Elaborado pela autora com base no Censo da Educação Superior Inep (2011-2016)¹³.

¹³ Disponível em: <https://www.gov.br/inep/pt-br/> Acesso em: 28 jul. 2021.

A Tabela 5 mostra que, entre as instituições que ofereceram EaD no período 2011-2016, a predominância encontrava-se no setor privado, especificamente nas 3.286 universidades, centros universitários e faculdades. Entre as públicas, 2.589 das IES ofereceram cursos EaD em universidades e 189 nos IF e Cefet. Assim, se compararmos o total de universidades públicas versus privadas, tem-se um percentual de 44% e 56%, respectivamente.

Em 2016, o governo Dilma foi interrompido por um processo de *impeachment* do presidente, ocorrido em 31 de agosto, quando foi substituída pelo vice-presidente Michel Temer, que se tornou presidente interino nos dois anos restantes de seu mandato.

1.3.4 Governo Michel Miguel Elias Temer Lulia (2016 - 2018)

O presidente da República, interino Michel Miguel Elias Temer Lulia, assumiu o cargo após o golpe político que levou ao *impeachment* da presidente Dilma Vana Rousseff. Seu governo foi marcado por movimentos de contrarreforma, diminuição de recursos para o desenvolvimento de políticas públicas e medidas de redução da intervenção estatal. A gestão Temer teve uma característica predatória em relação às políticas de proteção social e de natureza educacional, com forte vínculo com o mercado de trabalho, a meritocracia e o patrimonialismo. Quanto à sua gestão, frisam que “[...] nesta nova quadra histórica, o conteúdo das políticas sociais é condizente com a insegurança que se instaura”. (SOUZA; SOARES, 2019, p. 14). Os aspectos ligados à educação não apresentaram distinção quanto ao vínculo com o mercado de trabalho, a meritocracia e o patrimonialismo, no que se inclui a EaD.

A agenda neoliberal do governo Temer fortaleceu a educação superior privada, atrelada aos preceitos e orientações do Banco Mundial (BM). As instituições de ensino superior públicas passaram por um desmonte em sua gestão, com corte de verbas e intervenções que comprometeram até o desenvolvimento da pesquisa. A reconfiguração interna desse governo teve como enfoque central currículos flexíveis, mais curtos e voltados às competências profissionais e ao ingresso no mercado de trabalho, sem valorização do ensino, da pesquisa e da extensão (MANCEBO, 2017).

Um exemplo da gravidade das posturas do governo Temer com relação à educação superior pública pode ser visto na Proposta de Emenda Constitucional (PEC) 241, que possibilitou o congelamento por duas décadas dos investimentos na educação e trouxe um cenário adverso a qualquer projeto expansionista de qualidade. No tocante à educação superior a distância, a postura do governo Temer foi orientada por essa mesma dinâmica de foco no

mercado de trabalho, formação profissional e demanda do capital (PRATES, 2016). Essa identidade pode ser percebida no recorte que Melo e Sousa (2017, p. 31) fizeram sobre as medidas adotadas no governo Temer, cuja natureza visava o “[...] aumento da produtividade do trabalho via formação profissional dirigida para o trabalho flexível, especialmente pelo aumento da escolaridade [...]”.

Apesar de ter sido uma gestão interina de tempo reduzido, o governo Temer revogou diferentes normas para a EaD e instituiu novas. A primeira foi a Portaria Normativa nº 18, de 15 de agosto de 2016, que regulou os polos de apoio presencial no exterior, especialmente quanto à sistematização legal, ao credenciamento e às competências relacionadas aos projetos pedagógicos e procedimentos seletivos e formativos docentes voltados às instituições de ensino credenciadas. A portaria estabelece ainda que os alunos desses polos deveriam ser incluídos em um censo educacional, e que a Secretaria de Regulamentação e Supervisão da Educação Superior (SERES) ficaria responsável por organizar a avaliação desses polos (BRASIL, 2016b).

Na sequência, entrou em vigor a Portaria nº 1.134, de 10 de outubro de 2016, que revogou a Portaria nº 4.059, de 10 de dezembro de 2004, e permitiu que instituições de ensino, com pelo menos um curso de graduação reconhecido, pudessem ofertar modalidades EaD de forma integral ou parcial, no limite de 20% da carga horária total. Quanto à tutoria, foi exigido pela portaria atenção à formação dos tutores, que deveria ser coerente com a área do curso em atendimento (BRASIL, 2016c).

O Decreto nº 9.005, de 14 de março de 2017, atuou sobre a estrutura regimental do MEC, com a organização de diferentes camadas do ministério para controle e estímulo da EaD. Essa definição estrutural interna atingiu gabinetes voltados para a abordagem dessa modalidade de educação e também estabeleceu competências para a sua supervisão e orientação, visando a sua melhoria e a capacitação docente (BRASIL, 2017a).

No mesmo ano, entrou em vigor o Decreto nº 9.057, de 25 de maio de 2017, que representa um novo marco na educação brasileira em relação à regulamentação da modalidade educacional. O Art. 1º define a EaD como a

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

Essa definição também está respaldada por uma aprendizagem que utilize as tecnologias. A novidade trazida pelo Decreto nº 9.057 de 25, de maio de 2017, está no estabelecimento de uma política de acesso de estudantes a todos os níveis da educação, e cujo acompanhamento será feito por meio de avaliações realizadas em qualquer lugar do país. O objetivo principal foi incentivar a formação de professores e outros profissionais (BRASIL, 2017b).

O Art. 4º do decreto mencionado dispõe: “As atividades presenciais, [...], previstas nos projetos pedagógicos ou de desenvolvimento da instituição de ensino e do curso, serão realizadas na sede da instituição de ensino, nos polos de educação a distância ou em ambiente profissional [...]” (BRASIL, 2017b, p. 3). O decreto abre a possibilidade de parceria entre instituições de ensino e empresas, deixando de ser uma obrigação apenas da instituição local. Quanto aos polos de EaD, o Art. 5º os define como uma “[...] unidade acadêmica e operacional descentralizada, no País ou no exterior, para o desenvolvimento de atividades presenciais relativas aos cursos ofertados na modalidade a distância” (BRASIL, 2017b, p. 3).

O Decreto nº 9.057, de 25 de maio de 2017, também sistematizou a oferta dos cursos em EaD no Brasil, sobretudo quanto ao credenciamento. O Capítulo III aborda a oferta de cursos superiores em EaD e a adequação normativa, com destaque ao papel dos polos de apoio e à estruturação de redes de ensino, com a adaptação legal aos novos cenários de tecnologias, às finalidades educacionais e mercadológicas e ao ambiente de mercado ligados à modalidade. A legislação permitiu ainda o avanço da oferta de cursos a distância, ao oportunizar a criação de polos e também o início das atividades educacionais diretamente em EaD, sem a necessidade prévia de autorização presencial (BRASIL, 2017b).

Todas as legislações que foram objeto desta análise representam um significativo esforço de desburocratização que visa a extensão da rede de cobertura do setor privado educacional sobre a oferta da educação superior, com o uso da EaD. Pode-se afirmar que as legislações abrem caminho para a exploração do mercado internacional, de forma a estender a possibilidade de lucros não somente à linha identificada no Brasil, mas também fora dela.

Nesse mesmo sentido, entraram em vigor a Portaria Normativa nº 11, de 20 de junho de 2017 (BRASIL, 2017c), e a Resolução nº 7, de 11 de dezembro de 2017 (BRASIL, 2017d). Ambas estabeleceram, respectivamente, os requisitos para a oferta de cursos de pós-graduação *stricto sensu* em EaD pelas instituições de educação superior e os instrumentos tecnológicos, materiais, didáticos e metodológicos necessários para essa oferta. No que se refere

especificamente à Resolução nº 7, de 11 de dezembro de 2017, o Art. 3º estabeleceu as seguintes condições para a oferta de cursos de pós-graduação *stricto sensu*:

§ 1º As atividades presenciais previstas no projeto dos cursos [...] poderão ser realizadas na sede da instituição ofertante, em polos de educação a distância ou em ambiente profissional, regularmente constituídos conforme o disposto na Portaria Normativa MEC n. 11/2017, atendendo aos requisitos da organização da pesquisa adotada pela instituição e em conformidade com a legislação e as normas vigentes da pós-graduação *stricto sensu*.

§ 2º Caberá à Capes a definição dos procedimentos avaliativos referentes aos cursos de mestrado e doutorado na modalidade de Educação a Distância (EaD) (BRASIL, 2017c, online).

A partir dessa normatização para o credenciamento, tanto a graduação quanto a pós-graduação poderá ser ofertada totalmente a distância, sem a necessidade de um curso presencial. Em suma, essas legislações têm como objetivo ampliar a oferta de cursos de educação superior na modalidade EaD no Brasil, na tentativa de aperfeiçoar os procedimentos, favorecer a expansão de IES com fins lucrativos, reduzir o tempo de análise e demonstrar a tendência neoliberal de seu uso para a ampliação de mão de obra para o mercado de trabalho.

Destaca-se, ainda, que EaD tem sido uma modalidade instável, pois passa por diversas normatizações que atendem sempre à orientação político-ideológica do momento. De acordo com Arruda (2018, p. 100),

[...] a manutenção de programas provisórios de EaD pública fragilizam sobremaneira essa modalidade nas instituições públicas, pois não permitem o estabelecimento de estratégias de longo prazo que poderiam trazer à pauta de discussões as características e condições de funcionamento dessa modalidade nas instituições públicas de ensino superior.

Sob essa condição de fragilidade, houve a necessidade de equilibrar a qualidade da oferta e as normas regulatórias e de natureza avaliativa das instituições de ensino superior e seus cursos, o que levou a promulgação do Decreto nº 9.235, de 15 de dezembro de 2017, em atendimento a essa demanda (BRASIL, 2017e). Em desfecho, o governo Temer colocou em vigor a Lei nº 13.620, de 15 de janeiro de 2018, que definiu o marco temporal de reconhecimento do Dia Nacional da Educação a Distância, comemorado em 27 de novembro (BRASIL, 2018a).

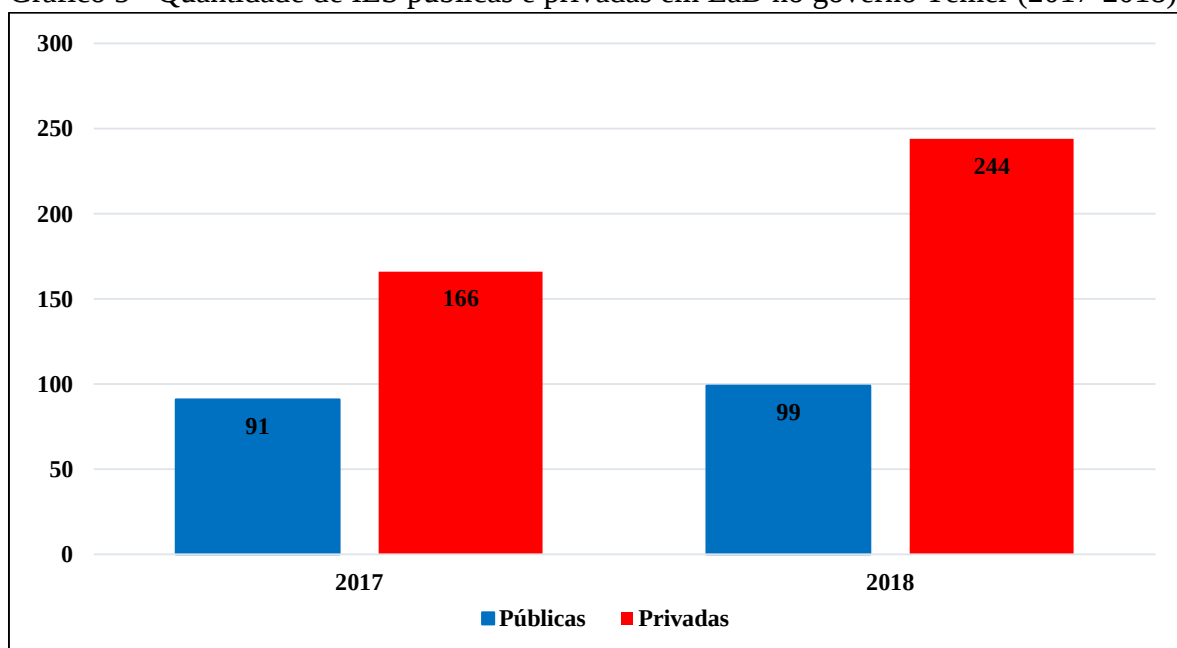
A última ação do governo Temer referente à EaD na educação superior, foi a Portaria nº 1.428, de 28 de dezembro de 2018, que dispõe sobre a oferta das disciplinas na modalidade a distância em cursos de graduação presencial nas IES (BRASIL, 2018b). Bernardes (2020, p. 147) explica que essa normatização:

[..] abre um novo gargalo para a oferta da EaD em cursos presenciais, sobretudo, regulamenta que sua expansão para 40% do total das disciplinas não se aplica aos cursos da área da saúde e engenharias, nos quais fica restrita apenas aos 20%. A portaria também dispõe sobre os métodos e práticas de ensino-aprendizagem, visando o uso das tecnologias de informação e comunicação, assim como as atividades avaliativas, sendo estas aplicadas de forma presencial na própria IES e ou campus.

A Portaria nº 1.428, de 28 de dezembro de 2018, descreve a intenção de expandir a EaD até mesmo aos cursos de graduação presencial. A ampliação para a oferta de 40% das disciplinas online em cursos presenciais, foi elogiada pelos representantes das IES privadas, pois, economicamente, influenciariam na redução de gastos e permitiriam uma expansão sem precedentes da modalidade, com tendências de mercantilização da educação superior em EaD (ANDES, 2019).

Com base nas ações políticas do governo Temer e nas informações do Censo da Educação Superior (BRASIL, 2017-2018), é possível levantar os resultados de tais práticas e entender o processo de desenvolvimento das IES, conforme dados do Gráfico 5, a seguir.

Gráfico 5 - Quantidade de IES públicas e privadas em EaD no governo Temer (2017-2018)



Fonte: Elaborado pela autora com base no Censo da Educação Superior Inep (2017-2018)¹⁴.

Os dados das IES credenciadas para a oferta da modalidade em EaD permitem analisar o crescimento dessas instituições entre os anos 2017 e 2018: no setor privado, foi de 46,98%, e nas instituições públicas, de 8,79%: dados que confirmam o investimento do governo Temer no setor privado.

¹⁴ Disponível em: <https://www.gov.br/inep/pt-br/> Acesso em: 16 ago. 2021.

O governo Temer apresentou alguns marcos importantes para a EaD ofertada por instituições privadas de ensino, especialmente quanto a uma relativa flexibilização de sua oferta e à possibilidade – mesmo que mediada pelo interesse de formação rápida –, de que as IES já surgissem no mercado com essa inclinação. A partir dessas considerações, os impactos do governo Temer no desempenho da EaD podem ser vistos na Tabela 6, a seguir:

Tabela 6 - Oferta de vagas e matrículas na educação superior pública e privada em EaD no governo Temer (2017-2018)

Ano	Vagas ofertadas por instituições		Matrículas por instituições	
	Público	Privado	Público	Privado
2017	135.076	4.568.758	165.572	1.591.410
2018	113.174	7.057.393	172.927	1.883.584

Fonte: Elaborado pela autora, com base no Censo da Educação Superior Inep (2017-2018)¹⁵.

A partir desses dados, pode-se destacar que as medidas adotadas pelo governo Temer foram significativas para a oferta de vagas e matrículas, o que se vincula aos aspectos de flexibilizações legais estabelecidos para a educação superior em EaD. Conforme os dados da Tabela 6, nos anos 2017 e 2018, o setor privado acusou um aumento de 54,47% na oferta de vagas, enquanto o número de matrículas seguiu uma linha constante de crescimento, acentuada, mas sempre abaixo da oferta, assim como ocorrido nas demais gestões analisadas anteriormente.

No recorte temporal do governo Temer, a disparidade do crescimento das matrículas torna-se ainda mais evidente, bem como a estagnação do crescimento das instituições públicas: um indicativo de que a onda contemporânea da EaD na educação superior brasileira sinaliza para um movimento de privilégio ao setor privado. A Tabela 7, a seguir, exhibe os dados da categoria administrativa das IES a distância.

¹⁵ Idem.

Tabela 7 - Categoria administrativa das IES a distância no governo Temer (2017-2018)

Ano	Universidades		Centros Universitários		Faculdades		IF e Cefet	
	Pública	Privada	Pública	Privada	Pública	Privada	Pública	Privada
2017	428	845	0	618	1	183	33	0
2018	450	1.132	0	1.237	1	312	44	0

Fonte: Elaborado pela autora, com base no Censo da Educação Superior Inep (2017-2018)¹⁶.

Os dados da Tabela 7 evidenciam o impacto da rede privada em três categorias administrativas: as universidades, os centros universitários e as faculdades. Apenas nas instituições IF e Cefet, predomina o setor público, com duas instituições no grupo das faculdades.

A taxa de expansão massiva da EaD, nas instituições privadas que oferecem educação superior, reflete a adequação das políticas e práticas nacionalmente estabelecidas para garantir esse avanço e acesso. Em uma linha oposta, visualiza-se o crescimento contido da EaD nas instituições públicas de educação superior, ainda contingenciado ao projeto central de servir à formação superior de docentes. Essa dificuldade de avanço contrasta com o que ocorre no segmento privado, apesar de ser também reflexo dos mesmos fatores, porém, de natureza inversa: as políticas públicas voltadas à EaD, na educação superior, são precárias quanto ao acesso sistemático da população e terminam contingenciadas a um público mais restrito.

A análise, a seguir, contempla o governo Jair Messias Bolsonaro, que, a partir de diferentes polêmicas relacionadas à educação superior, tem constituído uma trajetória de poucas ações efetivas para a EaD.

1.3.5 Governo Jair Messias Bolsonaro (2019-atual)

A ascensão de Jair Messias Bolsonaro ao poder colocou a educação superior em um contexto complexo, marcado por um enunciado prévio do interesse por uma representativa renovação, por meio de palavras fortes, por um suposto expurgo ideológico, expresso em uma “educação sem doutrinação” e com prioridade a uma ciência e a um conhecimento afastados de inclinações políticas. Segundo Cislighi *et al.* (2019), o governo Bolsonaro sinalizou para uma forte preocupação com a educação superior a distância, cuja aplicação teria como finalidade a

¹⁶ Disponível em: <https://www.gov.br/inep/pt-br/> Acesso em: 16 ago. 2021.

redução dos custos educacionais, sob uma premissa de que não se restringiria apenas a essa camada de ensino, mas a um projeto de extensão ainda mais amplo da educação básica.

Nesse contexto, a política educacional e neoliberal do governo Bolsonaro, conforme pontua Lobo (2020), está pautada em cinco eixos essenciais: no desmonte crescente das instituições públicas de ensino via estrangulamento econômico; na quebra da autonomia das instituições de ensino em todos os níveis; no cerceamento e enfraquecimento da pesquisa e da extensão; na formação da juventude por meio dos ideais de meritocracia/empreendedorismo; no fortalecimento das empresas privadas de educação via ideário de uma gestão empresarial para as escolas públicas.

Com essas premissas, um dos primeiros programas de seu governo para a educação superior foi o projeto Future-se, lançado em julho de 2019, com o objetivo de fortalecer a autonomia administrativa, financeira e de gestão das universidades e dos institutos federais – ações a serem desenvolvidas mediante parcerias com organizações sociais. Esse projeto foi anunciado de forma portentosa quanto aos pretensos impactos na racionalização desse segmento educacional, mas enfrentou a resistência das universidades federais, uma vez que foi elaborado sem uma abertura participativa e, especialmente, por conta de ser uma proposta que objetiva implantar aspectos de empreendedorismo e de atuação mercadológica nessas instituições, como um meio para estimular a competitividade e a autogestão com atuação voltada à inovação (GIOLO; LEHER; SGUISSARDI, 2020).

Os riscos do programa Future-se, de acordo com Nascimento (2021), relaciona-se com sucateamento de áreas da educação que, em geral, não se comunicam diretamente com os interesses do mercado, sobretudo no segmento de Humanas, tais como Artes, Filosofia e História, que poderiam ser extintas por um sufocamento mercadológico, já que haveria pouco investimento. Outra ameaça desse projeto mercantilista, seria a própria diminuição do número de vagas nas universidades federais, já que a viabilidade para a oferta ficaria condicionada à presença de centros mercadológicos para o investimento. Soma-se a esses riscos, a premissa da internacionalização e da incorporação de profissionais de notório saber, com precarização de forma recorrente na estrutura e nos valores consolidados na educação superior nacional.

O governo Bolsonaro sinaliza, portanto, para uma tendência privatista e mercantil, com o objetivo de direcionar a formação em nível superior para o empreendedorismo e para a atividade de mercado. Aspectos como ensino, pesquisa e extensão foram reduzidos a uma síntese do ambiente formativo, no qual é necessário o corte de custos.

Antes de qualquer medida pontual ou representativa para a educação superior, a gestão Bolsonaro inaugurou oficialmente as recorrentes polêmicas nessa área, quando capitaneou o corte de novas bolsas de pós-graduação. A medida atingiu principalmente a área de Humanas, com uma forte sinalização de que, na visão governista, o conhecimento estaria dividido em áreas determinadas e outras de função, provavelmente, apenas ideológicas (REVISTA FÓRUM, 2019).

As universidades federais brasileiras, desde o início do governo atual, estão submetidas a constantes medidas que atingem seu custeio, com cortes que comprometem o seu funcionamento. Um exemplo foi o corte no orçamento federal ocorrido, em 2019, e que atingiu essas instituições de ensino, via Decreto nº 9.741, de 29 de março de 2019, que, segundo Alfano e Niklas (2021), retirou a possibilidade de uso de pelo menos R\$ 35 bilhões no custeio da máquina pública, dos quais R\$ 5,8 bilhões seriam destinados à educação.

Dessa forma, em uma abertura ao campo ideológico geral da educação superior pela gestão Bolsonaro, Pereira (2021, p. 355) observa que:

As universidades de um modo geral, em específico as federais, têm sofrido com o forte impacto das políticas já executadas no início do governo, como por exemplo o contingenciamento de recursos e custeio de investimentos. Além disso, há o constante reforço de uma narrativa recorrente em discursos do presidente e seus ministros da Educação que colocam as instituições universitárias no conjunto das principais antagonistas do governo.

A primeira ação prática em EaD, no governo Bolsonaro, foi a publicação da Portaria nº 2.117, de 6 de dezembro de 2019, que revoga a Portaria nº 1.428, de 28 de dezembro de 2018, e dispõe sobre a oferta da carga horária na modalidade de Ensino a Distância em cursos de graduação presenciais ofertados pelas IES integrantes do Sistema Federal de Ensino (BRASIL, 2019a). Nesse contexto, flexibilizou mais ainda a EaD, favorecendo a expansão privada, sendo um campo de investimento e interesse. Saldanha (2019) ressalta que Bolsonaro designa a ampliação da EaD na educação superior, contudo, sem pontuar os caminhos que serão tomadas para o alcance dessa meta.

No ano 2020, devido a Covid-19¹⁷, chega-se à Portaria nº 343, de 17 de março de 2020, na qual trata a substituição do ensino que até então era oferecido presencialmente, por

¹⁷ Em dezembro de 2019, na cidade de Wuhan, na China, quando foi registrado o primeiro caso oficial de uma doença que começava a se estabelecer no mundo, na forma de uma síndrome respiratória aguda grave. Em decorrência da ameaça global, a Organização Mundial de Saúde (OMS) declarou a pandemia e, como medidas de base para a contenção da doença, recomendou que o isolamento social fosse colocado entre as três principais condições essenciais para salvar vidas e conter o ritmo de disseminação do novo vírus Sars-CoV2 (Covid-19) (COUTO; COUTO; CRUZ, 2020).

“[...] aulas que utilizem meios e tecnologias de informação e comunicação, nos limites estabelecidos pela legislação em vigor [...]” (BRASIL, 2020a). Destaca-se, também, a Medida Provisória nº 934, de 1º de abril de 2020, que relaciona as medidas assumidas de forma excepcional para o ano letivo na educação básica e superior, no contexto da pandemia da Covid-19 (BRASIL, 2020b). Na continuidade do contexto emergencial pandêmico, foi baixada a Portaria nº 433, de 22 de outubro de 2020, que institui o Comitê de Orientação Estratégica (COE), com a finalidade de operar com iniciativas favoráveis ao avanço da educação superior via digital, em universidades federais (BRASIL, 2020c).

Essas medidas representaram a forma com a qual, pelas diferentes estruturas, o ensino público e privado brasileiro foi adaptado a partir do marco de encerramento das aulas presenciais em decorrência da pandemia da Covid-19. No entanto, essa determinação foi estabelecida no Brasil com resistência em decorrência dos reconhecidos problemas nacionais do acesso às tecnologias. Foram feitas algumas adaptações, sobretudo nas regiões de vulnerabilidade social e em algumas zonas rurais, com a disponibilização de atividades impressas a serem retiradas nas escolas, com o objetivo de atender aos alunos que não possuíam acesso à internet ou que possuíam, mas não dispunham de meios para imprimir e encaminhar as atividades digitalmente. Nesse caso, também foi permitida a entrega presencial das atividades (CASTAMAN; RODRIGUES, 2020).

Observadas as dificuldades de cumprimento da agenda de tarefas, e mesmo do seu retorno aos docentes, instituiu-se no país o Ensino Remoto Emergencial (ERE), uma espécie de adaptação do ensino presencial para as plataformas digitais. O objetivo foi realizar aulas e atividades com o uso de celulares, computadores, notebooks e tablets, como resposta à necessidade de suprimimento da distância presencial. Em razão dessa oferta por meios tecnológicos, Carmo C.S. e Carmo R.S. (2020) apontaram para a disseminação de alguns equívocos que passaram a confundir o ERE e a EaD, que possuem particularidades representativas, tais como a presença na EaD – de conteúdos próprios para a linguagem digital e de metodologia elaborada para essa finalidade –, enquanto o ERE, em grande parte das vezes, – corresponde a uma readaptação de práticas presenciais ao ambiente não presencial, sem um refinamento didático e metodológico próprio.

O ERE foi descrito por Souza e Ferreira (2020) como uma adaptação possível e estruturalmente suficiente, para que as práticas de ensino anteriores à pandemia da Covid-19, pudessem ser retomadas de forma remota. Assim, o enfoque foi o de oferecer videoaulas, atividades e interações de uma forma adaptativa, até que a retomada presencial fosse possível.

No entanto, caso a retomada das aulas presenciais não ocorresse em curto ou médio prazo, deveriam ser estruturadas medidas consistentes de ordem didática, metodológica e legal para o seu (re)estabelecimento.

Em contrapartida, o ERE é reconhecidamente temporário e sua finalidade maior é permitir a continuidade educacional mediante a reprodução, via tecnologia, do ambiente e das práticas da sala de aula. Não houve, conforme Seabra *et al.* (2020, p. 319), a criação ou o estabelecimento de modelos pedagógicos próprios ou dedicados à modalidade, com “[...] estruturas organizativas, design pedagógico [...]. A prioridade reside em proporcionar o acesso ao ensino de uma forma rápida, temporária, criativa e nas circunstâncias possíveis”.

Para além do paradigma da qualidade inferior, a ser discutido no presente tópico, é necessário diferenciar o ERE da EaD, a fim de que a análise do contexto contemporâneo seja possível. A confusão entre esses dois temas foi tratada por Seabra *et al.* (2020, p. 317), que oferecem uma compreensão bastante objetiva da EaD quanto à didática e à metodologia: “[...] um método de educação que permite aos estudantes aprenderem ao seu ritmo, em espaços à sua escolha e sem interação presencial com os professores [...]”. No entanto, é necessário observar que tanto o ensino presencial como a distância dispõem de uma agenda de atividades, inexorável quanto ao seu cumprimento. Contudo, na EaD, a organização do cronograma de estudo e do tempo destinado ao aprendizado e às atividades é mais livre e direcionada ao estudante, que pode autogerenciar o seu processo de aprendizado.

O ERE, por sua vez, guarda diferenças representativas, especialmente quanto ao tempo e ao espaço. Essa percepção pode ser identificada na explicação de Arruda (2020, p. 266):

A educação remota emergencial pode ser apresentada em tempo semelhante à educação presencial, como a transmissão em horários específicos das aulas dos professores, nos formatos de *lives*. Tal transmissão permitiria a colaboração e participação de todos de forma simultânea, mas pode envolver a gravação das atividades para serem acompanhadas por alunos sem condições de assistir aos materiais naquele momento. Ela também pode envolver mais iniciativas da EaD, implementando ferramentas assíncronas (que funcionam de forma não instantânea, como fóruns de discussão) e melhor estruturação de materiais. Pode também envolver a transmissão de conteúdos por TV, rádio ou canal digital estatal, de forma mais massiva e emergencial.

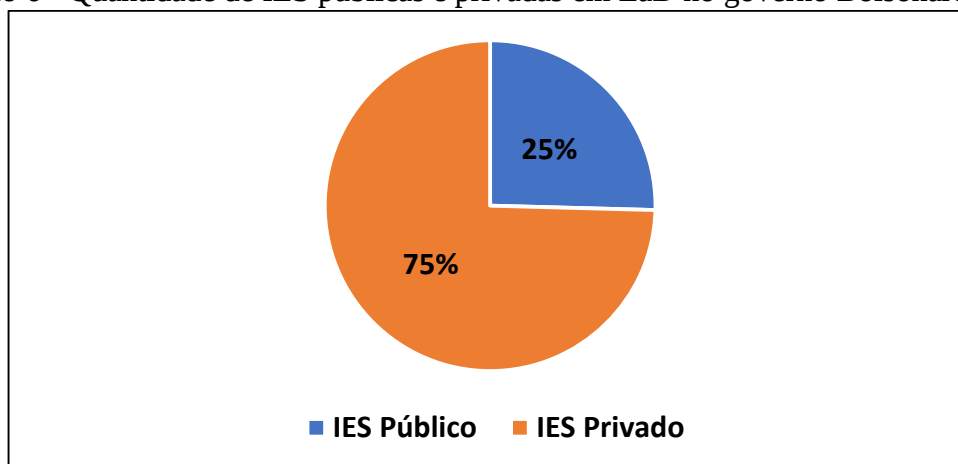
Arruda (2020) destaca ainda que o tempo, o espaço e a metodologia no ERE são similares ao que existe em uma prática presencial, e envolve apenas uma adaptação à condição de distanciamento físico. O aluno dispõe de alguma liberdade de desenvolvimento temporal das atividades, como teria em uma sala de aula, mas é necessário que se atenha à regularidade de disposição do professor aos esclarecimentos; e há um cerco cronológico, didático e metodológico que faz unicamente uma migração da sala de aula para o campo digital.

Retomando as políticas educacionais, o governo Bolsonaro, publicou a Portaria nº 434, de 22 de outubro de 2020, que criou um Grupo de Trabalho (GT) para o alcance da finalidade proposta para o COE, com o intuito de fazer com que os cursos da educação superior sejam ampliados mediante a sua oferta na modalidade EaD (BRASIL, 2020d). A premissa expansiva possível desses debates encontra sustentação no Decreto nº 9.057, de 25 de maio de 2017, do governo Temer, que, segundo o Sindicato Nacional dos Docentes das Instituições de Ensino Superior (ANDES, 2020) permitiu um pensamento mais flexível da oferta quantitativa da EaD no Brasil.

Esse alinhamento e interesse no avanço da EaD, no governo Bolsonaro, não pode ainda ser medido em resultados educacionais consistentes, em face do conflito de dados e informações. Contudo, pode-se observar que o interesse pela expansão da EaD na educação superior é respaldado pelo bom desempenho de matrículas registradas nos últimos anos, por exemplo, em 2018 e 2019, quando houve um avanço aproximado de 19% no interesse por cursos na modalidade. No entanto, Bermúdez (2020) alerta que em um setor em que as matrículas praticamente triplicaram, no corte de uma década, tanto no campo público quanto privado, o risco de sucateamento das universidades públicas é alto, já que o capital está em primeiro plano: cerca de 94% dos discentes, de cursos superiores em EaD integram a rede privada.

Como forma de captar a política do governo Bolsonaro para a EaD, recorreu-se ao Censo da Educação Superior do Inep, a fim de caracterizar o quantitativo de IES, referente ao ano 2019, como forma de demonstrar o crescimento das IES privadas, com um aumento de 193% em relação às IES públicas, conforme o Gráfico 6:

Gráfico 6 - Quantidade de IES públicas e privadas em EaD no governo Bolsonaro (2019)



Fonte: Elaborado pela autora, com base no Censo da Educação Superior do Inep (2019)¹⁸.

¹⁸ Disponível em: <https://www.gov.br/inep/pt-br/> Acesso em: 21 jul. 2021.

Na sequência, foi realizada a interpretação dos dados referentes à oferta de vagas e número de matrículas realizadas no comparativo da natureza das instituições (públicas e privadas). A Tabela 8 apresenta o descritivo coletado:

Tabela 8 – Quantitativo de oferta de vagas e matrículas na graduação em EaD em instituições públicas e privadas, no governo Bolsonaro (2019)

Ano	Vagas Ofertadas por instituições		Matrículas por instituições	
	Público	Privado	Público	Privado
2019	103.584	10.292.016	157.657	2.292.607

Fonte: Elaborado pela autora, com base no Censo da Educação Superior do Inep¹⁹.

Conforme os dados da Tabela 8, as vagas que foram ofertadas pelo setor público representaram apenas 1,0% do total disponibilizado, em 2019, e as vagas no item privado foram amplamente oferecidas. Em relação às matrículas, o setor privado recebeu 93,6% do montante registrado, em 2019, e a esfera pública – 6,4%. A expansão da EaD consolida um amplo processo de privatização e, conseqüentemente, de mercantilização da educação. Conforme a afirmação de Batista (2002, p. 21):

Submetida à lógica da economia de mercado ao invés de democratizar o acesso à educação pública contribui para promover a exclusão social por intermédio de movimentos controversos: a elitização combinada com a massificação do ensino. A modernização educacional de caráter conservador implementa a educação a distância pavimentando o caminho de expansão do ensino privado. Por esta via, estimula empreendimentos em áreas nas quais a educação se mostra rentável: ensino superior e especializado. Em paralelo, ao descaso de políticas educacionais prosperam formas de investimento que transformam a educação em negócio.

Sobre a expansão da EaD, houve um crescimento nas universidades, centros universitários e faculdades, conforme Tabela 9, que demonstra a categoria administrativa das IES, dívida em setor público e privado, no ano 2019.

Tabela 9 - Categoria administrativa das IES a distância, no governo Bolsonaro (2019)

Ano	Universidades		Centros Universitários		Faculdades		IF e CEFET	
	Pública	Privada	Pública	Privada	Pública	Privada	Pública	Privada
2019	457	1.571	0	2.022	3	417	59	0

Fonte: Elaborado pela autora, com base no Censo da Educação Superior do Inep²⁰.

¹⁹Disponível em: <https://www.gov.br/inep/pt-br/> Acesso em: 16 ago. 2021.

²⁰ Idem.

A análise da Tabela 9 revela que, no tópico universidades, as públicas representam 23% do total das IES, e as privadas, 77%. Os centros universitários predominam no setor privado, com 2.022 entidades, enquanto o IF e o Cefet são as instituições públicas que somam apenas 59 unidades. Um diferencial, em 2019, foram as faculdades públicas, pois apenas três instituições ofereceram cursos em EaD, enquanto que no setor privado a modalidade já estava incluída em 417 delas. Em suma, novamente o número de IES privadas impera no governo Bolsonaro. Chaves (2018, p. 9) esclarece que a expansão das IES privadas “[...] reflete, de um lado, a omissão do governo em relação à expansão das instituições públicas, criando uma reserva de mercado para o setor privado; de outro, a recorrente liberalização e desregulamentação desse setor, que tem encontrado facilidades para expandir-se”.

A assimetria da oferta de cursos, em EaD, evidencia o seu avanço no setor privado e seu afastamento das redes públicas federais de ensino superior, fato que ocorre não apenas na gestão Bolsonaro, visto ter sido sistematicamente sinalizado desde os momentos iniciais da linha do tempo da modalidade a distância, na educação superior brasileira.

Dado o histórico conflituoso da gestão Bolsonaro com as universidades federais, a possibilidade de que as portarias relacionadas à educação superior via EaD avancem, pode ser expressiva, mas não no sentido de fortalecer essas instituições quanto à oferta de cursos na modalidade. É possível afirmar que, nessa nova quadra educacional, aspectos privatistas e de formação para o mercado estejam prontos para assumir o desenho histórico da EaD nos próximos anos.

Na sequência, desenvolveu-se a sistematização das políticas públicas de EaD, sob a consideração do intervalo de tempo que contemplou os governos de FHC até o de Bolsonaro. Na linha do tempo definida, foram identificadas e citadas as principais normatizações, número de matrículas públicas e privadas por período, conforme a Figura 3:

Figura 3 - Resumo das políticas de EaD (2010-2019)

-LDB 9394/96 -SEED -Decreto n.º 2.494/1998 -Portaria n.º 2.253/2001 -Consórcios	-Referenciais de Qualidade para Educação Superior a Distância -Portaria n. 4.059/2004 -Decreto n. 5.622/2005 -Decreto n. 5.800/2006	-Portaria n.º 1.741/2011 -Portaria n.º 170/2012 -Edital n.º 75/2014 -Resolução n.º 1, de 11 de março de 2016	-Portaria Normativa n.º 18/2016 -Portaria n. 1.134/2016 -Decreto n. 9.057/2017 -Lei n.13.620/2018 -Portaria n. 1.428/2018	-Portaria n.º 2.117/2019 -Portaria n.º 343/2020
FHC	LULA	DILMA	TEMER	BOLSONARO
1995-2002	2003-2010	2011-2016	2016-2018	2019- ATUAL
Ano Matrículas Público Privado	Ano Matrículas Público Privado	Ano Matrículas Público Privado	Ano Matrículas Público Privado	Ano Matrículas Público Privado
2002 34.322 6.392	2003 39.804 10.107	2011 177.924 815.003	2018 172.92 1.883.584	2019 157.657 2.292.607
	2010 181.602 748.577	2016 122.601 1.371.817		

Fonte: Elaborado pela autora, com base no Censo da Educação Superior Inep (2010 -2019), 2021.

Para concluir, foi elaborado um quadro de análise entre a síntese das políticas desses governos, descrevendo de forma comparativa a sua relação com a EaD na educação superior. A Figura 4 apresenta a síntese deste descritivo:

Figura 4 - Análises dos governos e a EaD.



Fonte: Elaborado pela autora, 2021.

A partir do entendimento da EaD, como termo e prática, bem como em suas dimensões, o item seguinte apresenta a sua estruturação histórica e busca reportar as suas dimensões constituintes e conceitos. Esta pesquisa foi assumida no reconhecimento da pluralidade conceitual, e na compreensão de que o seu entendimento, no tempo e no espaço, se depreende de análise histórica de sua formação.

2 ACESSO E INOVAÇÃO NA EDUCAÇÃO SUPERIOR A DISTÂNCIA: O QUE EXPRESSAM AS PRODUÇÕES CIENTÍFICAS NO BRASIL

Este capítulo tem a finalidade de analisar os conceitos de acesso e inovação nas publicações científicas de tese e dissertações sobre a educação superior a distância, no Brasil, nos períodos de 2010 a 2020. Para esse fim, recorreu-se à apresentação e discussão da revisão bibliográfica, a partir do objeto do conhecimento na esfera da produção científica reunida em duas bases de dados online selecionadas, que trazem as definições dos conceitos de acesso e inovação nessa modalidade educacional.

A produção da informação e do conhecimento corresponde a um elemento-chave para a sociedade, que está submetida a um processo cada vez mais acelerado de transformação, graças, sobretudo, ao desenvolvimento da tecnologia, especialmente a digital. Em decorrência do desenvolvimento da tecnologia, assiste-se às mudanças significativas nos contextos social e cultural, bem como na dinâmica da economia global.

Com o advento da internet, o campo da pesquisa vivenciou transformações e ofereceu acesso às publicações de pesquisadores de todo o mundo e de todas as áreas do conhecimento. Essas publicações encontram-se disponíveis em diretórios de pesquisa e tornaram possível fazer a revisão da literatura, ou seja, estabelecer o levantamento e a seleção das fontes, a partir do objeto proposto. Para Noronha e Ferreira (2000, p. 191) a revisão da literatura é:

[...] a produção bibliográfica em determinada área temática, dentro de um recorte de tempo, fornecendo uma visão geral ou um relatório do estado-da arte sobre um tópico específico, evidenciando novas ideias, métodos, subtemas que têm recebido maior ou menor ênfase na literatura selecionada.

A modalidade realizada neste levantamento bibliográfico caracterizou-se pelo estado do conhecimento, a partir do mapeamento das produções científicas acerca dos conceitos de acesso e inovação na educação superior a distância, entre os anos 2010 a 2020. O referencial teórico metodológico escolhido foi materialismo histórico dialético.

Ferreira (2002, p. 57) diz que levantar o estado do conhecimento consiste em:

[...] discutir uma certa produção acadêmica [...] tentando responder que aspectos e dimensões vêm sendo destacados e privilegiados em diferentes épocas e lugares, de que formas e em que condições têm sido produzidas certas dissertações de mestrado, teses de doutorado, publicações em periódicos e comunicações em anais de congressos e de seminários.

Compreende-se que o levantamento do estado da produção corresponde ao processo de construção do conhecimento, que já se inicia com a busca de informações sobre aquilo que já foi produzido anteriormente, pois, ao fazer isso, o pesquisador aumenta seu entendimento sobre um determinado assunto, o que torna mais claro o seu objeto, com o respeito às diferentes épocas e lugares em que a produção científica é realizada.

Para a investigação da produção acadêmica acerca do acesso e da inovação na EaD, recorreu-se ao Catálogo de Teses e Dissertações da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes) e à Biblioteca Digital Brasileira de Teses e Dissertações (BDTD), por apresentarem uma investigação minuciosa da pesquisa proposta.

Em julho de 2002, a Capes disponibilizou o seu catálogo, que tem como objetivo “[...] facilitar o acesso a informações sobre teses e dissertações defendidas junto a programas de pós-graduação do país, e faz parte do Portal de Periódicos da Instituição” (CAPES, [s.d.], online). Em complemento, esses dados são elaborados da seguinte forma:

Os dados disponíveis no Catálogo de Teses foram retirados do sistema Coleta em parceria com a área de informática da Capes. Inicialmente foram disponibilizados 125.000 resumos de teses/dissertações no período de 1996 a 2001. Em um trabalho contínuo pela melhoria e ampliação dos dados disponíveis, também foram resgatados e incluídas referências de trabalhos defendidos desde 1987 em diante. A partir de então, os dados são atualizados semanalmente após o informe de atividades pelos programas de pós-graduação do país à Capes (CAPES, [s.d.], online).

Fundada no final de 2002, a BDTD ([s.d.], online)

[...] integra e dissemina, em um só portal de busca, os textos completos das teses e dissertações defendidas nas instituições brasileiras de ensino e pesquisa. O acesso a essa produção científica é livre de quaisquer custos. A BDTD contribui para o aumento de conteúdos de teses e dissertações brasileiras na internet, o que significa a maior visibilidade da produção científica nacional e a difusão de informações de interesse científico e tecnológico para a sociedade em geral.

Ambas as bases de dados são importantes para o país, pois representam a divulgação dos trabalhos científicos produzidos pelos pesquisadores. Assim, a investigação realizada nessas bases de dados justifica-se pela qualidade das pesquisas produzidas no país. Esses repositórios são interligados e alimentados pela produção dos programas de pós-graduação, o que torna possível que alguns estudos estejam em ambas as plataformas.

A mídia eletrônica da BDTD foi organizada para facilitar o acesso às pesquisas dos programas de pós-graduação em Educação, e todas as edições estão concentradas em uma página da web, o que permite o acesso simplificado aos dossiês. Assim, foi possível utilizar a “Busca Avançada”. Por outro lado, o Catálogo da Capes é bem confuso, pois, quando se coloca

o tema pretendido, aparece um número elevado de trabalhos com vários quesitos que não estão relacionados à pesquisa, o que dificulta uma avaliação mais criteriosa. Nesse ambiente, aplicou-se apenas a “Busca”. A filtragem no ambiente é bem complexa, o que indica a necessidade de uma melhoria no design da página.

O procedimento de levantamento das pesquisas ocorreu no decorrer do segundo semestre de 2020, e as buscas foram direcionadas com a definição dos descritores “acesso and EaD” e “inovação and EaD”, e com a delimitação do recorte temporal no período de 2010 a 2020. O período por ser justificado por investigar um período de 10 anos da EaD nos trabalhos científicos. Na seleção dos estudos foram estabelecidos mecanismos de inclusão e exclusão. Os critérios de inclusão adotados foram: possuir o termo “acesso e inovação na EaD” no título, nas palavras-chave ou no resumo; estar em língua português; ter como tema central a educação superior, com implicações nas dimensões institucional, administrativa e pedagógica. Foram excluídos os estudos que não possuíam como foco o acesso e a inovação em EaD na educação superior.

Na primeira etapa, foram selecionadas as produções que dialogavam com as temáticas acesso e inovação na educação superior em EaD, com base no material selecionado e mediante uma abordagem qualitativa, procedeu-se à leitura dos títulos, das palavras-chave e dos resumos das pesquisas. As produções que estivessem de acordo com os critérios de inclusão eram armazenadas para a fase seguinte, e aquelas que apareceram nos dois repositórios foram documentadas uma única vez.

Na segunda etapa, foi realizada a seleção final dos estudos que compuseram a amostra, que foram lidos integralmente. Nesse processo, foram aferidos os seguintes dados para investigação: categorização da temática, quantidade de trabalhos, instituição, região do país, área de conhecimento da pós-graduação, objetivo, metodologia e resultados. Depois desse balanço e da interpretação da extração dos dados, passou-se para a terceira etapa do estado de conhecimento, que consistiu na sistematização dos resultados, em função do objetivo da revisão e dos critérios de seleção das pesquisas.

2.1 Acesso à educação superior em EaD nas teses e dissertações

Realizada a leitura das produções selecionadas e antes da categorização do *corpus*, criou-se uma nuvem de palavras, recurso gráfico que apresenta a frequência de termos em

Tabela 10 - Categorias temáticas sobre acesso à educação superior em EaD (2010-2020)

Categorização	Teses	%	Dissertações	%
Acesso e democratização	1	0,50	4	0,57
Acesso e implementação	-	-	2	0,29
Acesso e expansão	1	0,50	-	-
Acesso e gestão	-	-	1	0,14
Total	2	100	7	100

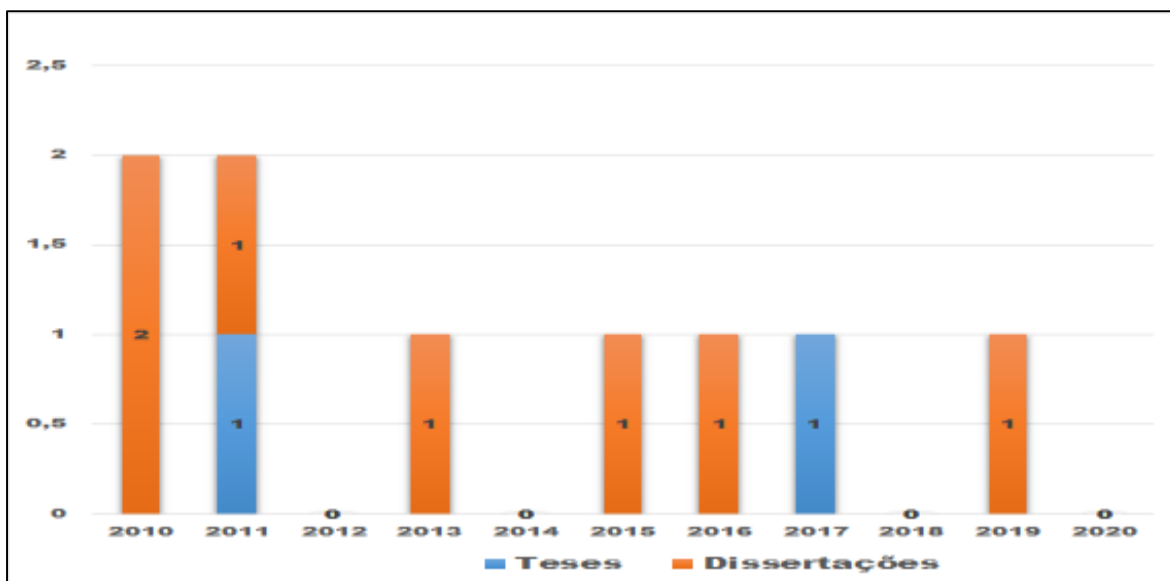
Fonte: Elaborado pela autora, com base em dados da BDTD ([s.d.]) e da Capes ([s.d.]), 2021.

Os dados da Tabela 10 referem-se às produções que abordam o acesso à educação superior em EaD. Destarte, foram encontradas quatro categorias básicas: *acesso e democratização*, *acesso e implementação*, *acesso e expansão*, e *acesso e gestão*. Quanto às teses, houve um empate, com 50% do total de trabalhos divididos em apenas dois eixos: *acesso e democratização* e *acesso e expansão*. No contexto das dissertações, a temática mais encontrada foi *acesso e democratização*, com quatro estudos, o que representa 57% dos trabalhos. Constatou-se, portanto, que essa temática liderou como objeto de estudo.

No repositório BDTD, foram encontradas 522 pesquisas, entretanto, quando foi realizada a leitura na íntegra constatou-se que alguns trabalhos não discutiam o acesso à educação superior em EaD. Por isso, restaram apenas cinco trabalhos com esse descritor para a análise. No Catálogo da Capes também apareceram 657 trabalhos, mas a maioria já estava na base anterior, e apenas quatro foram analisadas.

O Gráfico 7, a seguir, ilustra o quantitativo de publicações anuais encontradas e que estão relacionadas à temática.

Gráfico 7 - Publicações anuais relacionadas ao acesso à educação superior em EaD, entre 2010 a 2020



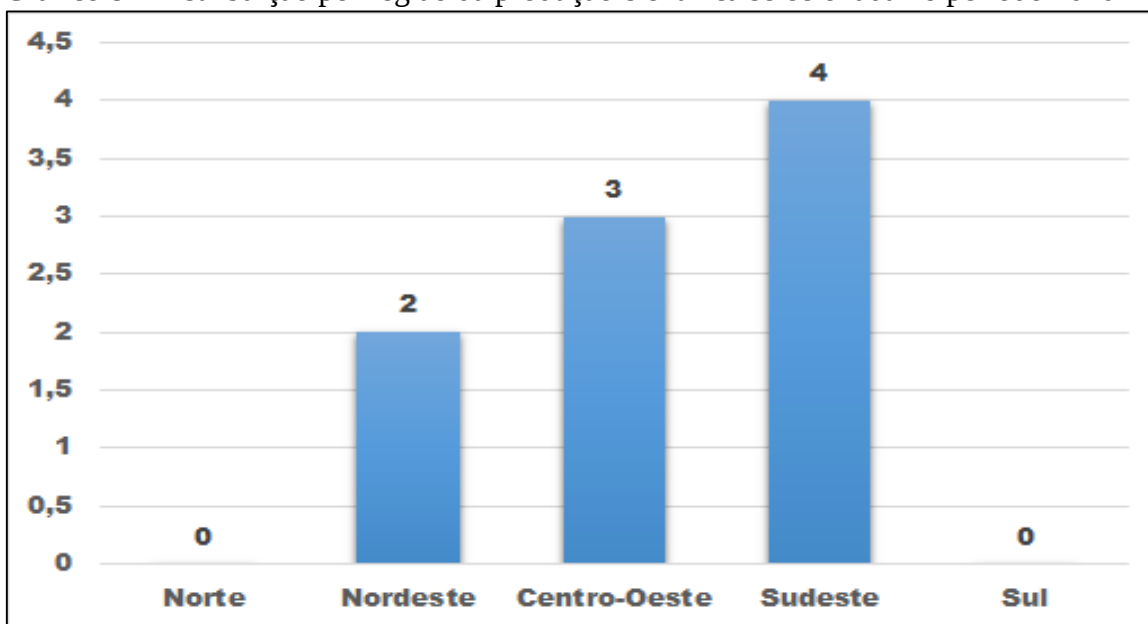
Fonte: Elaborado pela autora, com base em dados da BDTD ([s.d.]) e da Capes ([s.d.]), 2021.

A distribuição anual das produções acadêmicas constantes do Gráfico 7 apresenta um total de nove trabalhos examinados, referentes a um período de dez anos de pesquisas (2010-2020) sobre o acesso à educação superior em EaD, duas teses e sete dissertações. Os anos 2010 e 2011 foram os que apresentaram o maior número de publicações, duas para cada ano. Em 2013, 2015, 2016, 2017 e 2019 houve estabilidade, com apenas um trabalho em cada ano. Em 2012, 2014, 2018 e 2020 não foram identificadas publicações. A totalidade desses achados confirma, em primeiro plano, a baixa quantidade de dissertações e teses com a temática do acesso à educação superior em EaD.

Acrescentadas as informações dos trabalhos pesquisados referentes à área de conhecimento dos programas de pós-graduação *stricto sensu*, foram encontradas duas teses e três dissertações na área da Educação – duas em Administração e uma em Desenvolvimento e Planejamento Territorial. Desse modo, foram identificados ao todo cinco estudos na área educacional, contudo, o tema também foi utilizado em outros programas.

Na sequência da presente investigação, os estudos foram divididos segundo as regiões brasileiras em que foram produzidos, com ênfase na quantidade das produções acadêmicas em cada uma delas. O resultado dessa segmentação está expresso no Gráfico 8.

Gráfico 8 - Distribuição por região da produção científica selecionada no período 2010-2020



Fonte: Elaborado pela autora, com base em dados da BDTD ([s.d.]) e da Capes ([s.d.]), 2021.

No Gráfico 8, constata-se que a região Sudeste centraliza o maior número de pesquisas que investigam o acesso à educação superior em EaD, com quatro trabalhos, 45% do total. Em seguida, vem a região Centro-Oeste, com três trabalhos (33%) e a região Nordeste, com dois (22%). As regiões Norte e Sul não apresentaram estudos sobre a temática. O fato de o maior quantitativo de pesquisas estarem na região Sudeste deve-se ao seu alto número de programas de pós-graduação: 1.990, que correspondem a 43% do total de cursos nesse nível de ensino no país, conforme dados da Plataforma Sucupira, que traz a relação de todos os programas de pós-graduação reconhecidos e avaliados²¹.

Em continuidade ao trabalho de análise, segue o Quadro 1, que contém as informações sobre as teses e dissertações investigadas.

²¹ Disponível em: <https://sucupira.capes.gov.br/sucupira/> Acesso em: 16 ago. 2021.

Quadro 1 - Balanço de teses e dissertações sobre o acesso à educação superior em EaD (2010-2020)

Autor(a)	Título	Ano	Instituição	Tipo de produção	Banco De Dados
Rosin, Cláudia Aparecida Bueno	A Educação a Distância no Brasil - limites e possibilidades na implantação da EaD no ensino superior	2010	Universidade Metodista de São Paulo	Dissertação	Capes
Saad, Pedro Fernandes	O estudo do papel potencializador da Educação a Distância na democratização do acesso à educação superior no Brasil	2010	Pontifícia Universidade Católica de São Paulo	Dissertação	BDTD
Lordsleem, Narcísia Leopoldina Cavalcanti	Democratização do acesso ao ensino superior: os cursos de graduação a distância na UFRN	2011	Universidade Federal do Rio Grande do Norte	Dissertação	BDTD
Maia, Maria Zoreide Britto	Expansão da Educação a Distância no Brasil a partir dos anos 1990: o caso da Universidade do Tocantins	2011	Universidade Federal de Goiás	Tese	BDTD
Nascimento, Danielle Fabíola do	Universidade Aberta do Brasil (UAB): A gestão na Universidade Federal de Pernambuco (UFPE)	2013	Universidade Federal de Pernambuco	Dissertação	Capes
Silva, Priscila Aleixo da	Educação a Distância e democratização do ensino superior: o curso de Pedagogia, na modalidade a distância, da Universidade Federal de Juiz de Fora	2015	Universidade Federal do Rio de Janeiro	Dissertação	Capes
Lima Primo, Lorrane de	Educação a Distância no Tocantins: a implantação dos polos da Universidade Aberta do Brasil (2007-2015)	2016	Pontifícia Universidade Católica de Goiás	Dissertação	Capes
Alves, Rosângela Aparecida	Um estudo de transformações educacionais e sociais em contextos amazônicos sob a égide da Universidade Aberta do Brasil: Breves e São Sebastião da Boa Vista - um mundo não tão a parte	2017	Universidade de São Paulo	Tese	BDTD
Mello, Leonardo Henrique Santos	Ensino a Distância (EAD): sua função enquanto política pública para a democratização do ensino superior	2019	Pontifícia Universidade Católica De Goiás	Dissertação	BDTD

Fonte: Elaborado pela autora, com base em dados da BDTD ([s.d.]) e da Capes ([s.d.]), 2021.

De acordo com o Quadro 1, foram nove as pesquisas com predominância da temática de acesso à educação superior em EaD, entre os anos 2010 e 2020, que serão apresentadas, a seguir, por meio de três eixos basilares: objetivos, metodologia e resultados.

2.1.1 Objetivos das pesquisas

A pesquisa *A educação a distância no Brasil - limites e possibilidades na implantação da EaD no ensino superior*, de Rosin (2010), teve como objetivo situar o cenário da EaD no Brasil, a partir dos elementos e dados sobre a modalidade no processo de expansão educacional no país.

Em sua dissertação *O estudo do papel potencializador da educação a distância na democratização do acesso à educação superior no Brasil*, Saad (2010) buscou investigar o acesso à educação superior e correlaciona a EaD às TICs, a partir de duas das principais alternativas que podem e devem ser exploradas para viabilizar a expansão da modalidade.

O objetivo de Lordsleem (2011) em sua dissertação *Democratização do acesso ao ensino superior: os cursos de graduação a distância na UFRN* foi investigar a implementação e institucionalização da EaD na Universidade Federal do Rio Grande do Norte, nos cursos de graduação em licenciatura e bacharelado.

A tese *Expansão da Educação a distância no Brasil a partir dos anos 1990: o caso da universidade do Tocantins*, de Maia (2011), teve o propósito de analisar as políticas de expansão e regulamentação para a educação superior a distância, no Brasil, entre 1995 e 2010, na Universidade Estadual do Tocantins (Unitins).

Em sua pesquisa *Universidade Aberta do Brasil (UAB): A gestão na Universidade Federal de Pernambuco (UFPE)*, Nascimento (2013) buscou investigar como ocorreu a institucionalização do modelo de gestão da UAB naquela IES, com ênfase na oferta de cursos de graduação em EaD e na relação deles com os polos presenciais e os municípios.

Na dissertação *Educação a distância e democratização do ensino superior: o curso de Pedagogia na modalidade a distância da Universidade Federal de Juiz de Fora*, Silva (2015) buscou analisar a introdução da EaD naquela instituição no ano 2009.

Na dissertação *Educação a Distância no Tocantins: a implantação dos polos da Universidade Aberta do Brasil (2007-2015)*, de Lima Primo (2016), teve a finalidade de conhecer a dinâmica da EaD, por intermédio da UAB. Para tanto, analisou os fatores socioeconômicos que contribuíram para a implantação dos polos nos municípios credenciados do estado do Tocantins.

Alves (2017, p. 26), com a produção *Um estudo de transformações educacionais e sociais em contextos amazônicos sob a égide da Universidade Aberta do Brasil: Breves e São Sebastião da Boa Vista - um mundo não tão à parte*, objetivou problematizar a UAB “[...]”

como política pública e educacional em relação aos possíveis efeitos sociais e culturais produzidos”.

Por fim, no estudo *Ensino a Distância (EAD): sua função enquanto política pública para a democratização do ensino superior*, Mello (2019) buscou analisar as políticas públicas educacionais no Brasil na EaD e mostrar a inserção da TIC na EaD e quais fatores contribuem para a expansão dessa modalidade educacional.

Observa-se nessas pesquisas que alguns autores discutem o acesso à educação superior em EaD a partir de diferentes fatores: Saad (2010) e Mello (2019) o atribuem à democratização da educação superior a distância, enquanto Lordsleem (2011), Nascimento, (2013) e Primo (2016) consideram que a democratização está interligada com a implementação e institucionalização da EaD. A regulamentação da EaD foi o foco apenas do trabalho de Maia (2011). Um ponto foi consenso entre os pesquisadores: o de que o acesso à educação superior por meio da UAB é uma política de expansão da EaD, mas especificamente, na formação de professores.

2.1.2 Metodologias utilizadas nas produções

No que concerne à metodologia, boa parte das pesquisas analisadas – sete dissertações e duas teses – são estudos bibliográficos. A maior parte delas usa a abordagem qualitativa, que Creswell (2010, p. 43) define como “[...] um meio para explorar e para entender o significado que os indivíduos ou os grupos atribuem a um problema social ou humano”. Porém, Rosin (2010), Lordsleem (2011) e Nascimento (2013) foram as únicas produções que deixaram evidente a escolha pela abordagem qualitativa em seus textos. Entre os estudos selecionados, verificou-se que a tese de Alves (2017) foi pautada pela abordagem qualiquantitativa, que interpreta os fenômenos e seus significados, contudo, não prescinde do uso de técnicas estatísticas na coleta e análise dos dados.

O método de pesquisa de campo foi utilizado nas pesquisas de Lordsleem (2011), na Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN); Rosin (2010), nos cursos de Administração e Pedagogia de uma IES particular; e de Alves (2017), em dois polos da Ilha de Marajó: Breves e São Sebastião da Boa Vista. No método de pesquisa de estudo de caso, enquadraram-se os trabalhos de Maia (2011) e Nascimento (2013).

Com outro enfoque, a pesquisa de Primo (2016) foi baseada no estudo exploratório e descritivo. A predominância, contudo, ficou com a pesquisa documental, utilizada por todos os pesquisadores: Rosin (2010), Saad (2010), Lordsleem (2011), Maia (2011), Nascimento (2013),

Silva (2015), Primo (2016), Alves (2017) e Mello (2019). No tocante aos instrumentos de coleta de dados, prevaleceram a análise documental, seguida pelo questionário e a entrevista, conforme mostra o Quadro 2, a seguir:

Quadro 2 - Instrumentos de pesquisa utilizados pelos autores

Autores	Instrumentos de coleta
Rosin/2010	Documentos oficiais da IES e questionários destinados aos discentes
Saad/2010	Documentos oficiais
Lordsleem/ 2011	Documentos oficiais e quatro entrevistas com a equipe de gestão da IES
Maia/2011	Documentos oficiais, observação e entrevistas aos gestores da instituição
Nascimento/2013	Entrevista semiestruturada com a coordenadora de Educação a Distância da UFPE, os atuais e ex-coordenadores dos cursos de graduação (Matemática, Letras-Português e Letras-Espanhol) e com os coordenadores dos polos dos municípios de Surubim, Limoeiro, Garanhuns e Tabira. A análise documental abrangeu documentos internos da UFPE: o Plano de Desenvolvimento Institucional (PDI), o Plano de Ações Articuladas (PAI) e as Portarias e Relatórios da Coordenação de Educação a Distância (CEAD)
Silva/2015	Projeto Pedagógico do Curso, entrevistas com quatro gestores e professores do curso e análise do questionário aplicado aos alunos pela coordenação do curso
Lima Primo/2016	Documental e a aplicação de questionários aos participantes: 16 coordenadores de 18 polos do município
Alves/2017	Questionários, observação dos locais e entrevista semiestruturada de natureza autobiográfica. Teve como alvo uma população de 43 egressos da UAB que responderam aos questionários e dez foram entrevistados
Mello/2019	Documentos oficiais

Fonte: Elaborado pela autora, com base em dados da BDTD ([s.d.]) e da Capes ([s.d.]), 2021.

Percebe-se que a maioria dos autores utilizou mais de um tipo de pesquisa, além de uma diversidade de instrumentos para fundamentar seus estudos. Em relação à hegemonia da análise documental, acredita-se que se deve às características e às vantagens do uso de documentos em pesquisas, tendo em vista que permitem acrescentar a dimensão temporal à compreensão do social. Porém, a escolha dos instrumentos depende prioritariamente da natureza do objeto e da problemática proposta na investigação.

2.1.3 Principais resultados identificados

A dissertação de Rosin (2010) obteve como resultado a indicação de uma melhoria significativa na estrutura e oferta geral da EaD, que refletiu em maior satisfação dos alunos com

a aprendizagem via EaD e a sua expansão como modalidade no ano 2009. Constatou-se que esse processo ocorreu no setor público.

Os resultados da pesquisa de Saad (2010) indicaram que a democratização da EaD estava vinculada aos movimentos das diretrizes internacionais e nacionais sobre as políticas públicas brasileiras e à inclusão digital. Confirmam como pontos positivos, o acesso à educação superior por meio da formação inicial e continuada em instituições públicas e privadas, efeito que pode ser sentido a curto e médio prazo, graças à variedade de cursos, ao número de vagas ofertadas e às matrículas efetuadas. Esse crescimento, no entanto, foi mais considerável nas instituições privadas. No que tange ao uso das TICs, as análises de Saad (2010, p. 99) demonstraram o seguinte:

- a) a tendência “natural” de barateamento, miniaturização e aumento da capacidade de processamento e armazenamento dos equipamentos de TICs em geral;
- b) a popularização dos equipamentos de Tics, especialmente computadores e conversores de TV digital interativa, impulsionada não somente pelo barateamento das Tics, como também por programas de fomento, como o tablet [...];
- c) a convergência da TV digital interativa com outros dispositivos, como o computador e o celular;
- d) o acesso à Internet de sinal de TV Digital a partir de dispositivos portáteis e/ou móveis (celular, *tablet*, notebook etc.);
- e) a proliferação das redes sociais, que, aliadas a recursos de videoconferência, oferecem novas formas de interação entre pessoas geograficamente distantes, fomentando a troca de conhecimento em tempo real;
- f) o barateamento do armazenamento de informações, independentemente do tipo de mídia (*pen drive*, cartão de memória, HDs).

Dessa maneira, Saad (2010) constatou que por meio desses recursos tecnológicos adicionados às políticas públicas, avança a massificação da EaD no país, tendência que a considera ser irreversível para a sociedade.

A pesquisa de Lordsleem (2011) concluiu que, no período da produção de sua dissertação, ocorreu o processo de institucionalização da EaD na UFRN, e que os discentes estavam com acesso à educação superior em cursos de graduação em (licenciatura e bacharelado), mediante a ampliação de número de vagas. Observou-se a necessidade de se repensar as condições das estruturas dos polos e do calendário acadêmico e a gestão da instituição.

As conclusões de Maia (2011) apontaram que a expansão da EaD na educação superior ocorreu por meio da UAB e pela promoção ao acesso proporcionado pelo aumento de matrículas e formação de professores. Esse processo ocorreu de forma acelerada e desorganizada e atingiu a Unitins, instituição que registrou um conjunto de irregularidades na

oferta de vagas para cursos em EaD. A investigação apontou para a necessidade de avaliar e regulamentar esses cursos com vistas a garantir sua qualidade.

Com sua dissertação, Nascimento (2013, p. 110) evidenciou que o acesso à educação superior via EaD ocorreu na UFPE a partir do:

[...] pressuposto de que a UAB se configura como uma política pública voltada para a democratização do acesso e para a interiorização do ensino superior público. Neste sentido, seria necessário implementar programas e ações no sentido de ampliar as oportunidades de ingresso de alunos no espaço acadêmico.

Por ocasião de sua pesquisa, Nascimento (2013) constatou que a institucionalização da UAB na UFPE ainda estava em processamento, pois a adesão de determinados grupos para a oferta de cursos via EaD não era suficiente para o desenvolvimento das atividades acadêmicas. Dessa forma, seriam necessários um comprometimento de todos os setores e uma definição dos aspectos legais que atendem às particularidades dessa modalidade, desvinculando-a do ensino presencial e assumindo características próprias. Em relação à gestão, concluiu ser indispensável uma boa comunicação entre os agentes e constatou a ausência de documentos internos referentes à EaD.

A pesquisa de Silva (2015) concluiu que o curso de Pedagogia da Universidade Federal de Juiz de Fora estava em consonância com o sistema UAB, e que foi estruturado para assegurar a democratização do acesso à educação superior pública. As mudanças no curso ocorreram para garantir a utilização e a apropriação das tecnologias digitais de informação e comunicação (TDIC) como recursos a serem utilizados por alunos e professores. Apesar disso, o estudo concluiu que ainda existe a necessidade de se repensar os processos pedagógicos e promover a estruturação administrativa educacional referente à falta de regularidade e periodicidade na abertura de turmas nessa modalidade, e atribuiu esses entraves ao fato de dependerem de uma política pública sujeita às instabilidades governamentais e financeiras. O não reconhecimento das atividades realizadas pelas coordenações do curso, docentes e tutores tem sido expresso em salários baixos ou mediante o pagamento de bolsas, na instabilidade no trabalho, e na falta de registro ou em contratos fixos predeterminados.

Na discussão e análise dos dados levantados em sua dissertação, Primo (2016) mostrou que a região do estado do Tocantins é precária quanto ao desenvolvimento humano, especificamente na educação. Concluiu que, por meio da implementação dos polos de EaD, alguns aspectos contribuíram para o desenvolvimento da região, como:

[...] o acesso ao ensino superior gratuito e a interiorização das IES dada a oportunidade de ensino público de nível superior, sendo sequencialmente atingido por outros fatores como a formação, a qualificação e o crescimento econômico de atividades da localidade [...] (PRIMO, 2016, p. 126).

Além da contribuição dos polos para a melhoria da qualidade de vida das pessoas, Primo (2016) também constatou a necessidade de engajamento dos envolvidos no processo educativo a distância, ou seja, o governo, os órgãos públicos, as instituições de ensino, os professores e as empresas. Por fim, concluiu que a EaD é uma possibilidade de preencher a lacuna na formação em nível superior, além da democratização do acesso à educação.

Os resultados da tese de Alves (2017) mostraram que a presença de polos da UAB no interior do estado do Pará foi importante pela oportunidade de estudos que ofereciam e também para o aprofundamento da qualificação dos professores em cursos promovidos pela UAB e pelo programa de formação docente.

O acesso à educação, por meio da expansão da EaD, foi proporcionado de início pelas instituições privadas, mas coube ao setor público, por meio da UAB, garantir que esse acesso fosse pautado nos princípios da democracia, dos direitos e da cidadania dos estudantes, valorizando, assim, a educação pública. Apesar disso, faz uma ressalva: “[...] a UAB precisa ser analisada pelo cunho social e global, o que problematiza olhares preconceituosos que julgam muitas vezes essa política a partir dos modelos de educação presencial”. Conclui-se que existe uma necessidade de a EaD ter autonomia e identidade próprias na educação (ALVES, 2017, p. 182).

Na pesquisa de Mello (2019), ficou evidenciado que a legislação para a EaD contribui para o avanço da modalidade, mas que na prática ainda existem alguns obstáculos para isso, tal como a falta de investimentos para viabilizar as políticas públicas, visto que não há qualificação dos profissionais envolvidos na aplicação de recursos em infraestrutura etc. Constatou que, no país, é visível que a política está voltada exclusivamente para a democratização do acesso à educação superior. No estado de Goiás “[...] as matrículas em cursos a distância [...] registraram de 2009 a 2016 um crescimento de 83%, um aumento de 145% na rede privada e queda de 89% na rede pública” (MELLO, 2019, p. 108). As razões apontadas para esse quadro decorrem, em grande parte, da menor onerosidade geral dos cursos a distância, em comparação com os presenciais, já que dispensam deslocamentos e gastos com transporte e demais despesas e encargos comuns aos cursos presenciais, inclusive com impressão e fotocópias de documentos.

As reflexões sobre o levantamento bibliográfico apontam que alguns trabalhos relacionam o termo “democratização” com o acesso à educação superior, como é o caso das pesquisas de Saad (2010), Nascimento (2013), Silva (2015), Primo (2016), Alves (2017) e Mello (2019). Por fim, Souza *et al.* (2018, p. 8) destacaram que “[...] possibilitar simplesmente o acesso

à educação não é, necessariamente, formar um cidadão consciente e emancipado”. Dessa forma, necessita-se cautela quando se pretende usar o termo democratização, uma vez que ele não está atrelado somente a oportunidades de estudo e ampliação do número de matrículas.

2.1.4 Uma abordagem geral do acesso e da democratização na educação superior em EaD

A partir desse momento, a literatura coletada de forma exclusiva é apresentada em seus principais tópicos e discutida mediante a junção com outros autores que trabalham o acesso à educação superior em EaD e a democratização desse nível de ensino. Para que essa discussão seja estabelecida, é necessário compreender o que significa o acesso à educação superior, e para isso, recorre-se a Veloso e Maciel (2015), que o conceituam como um conjunto de políticas e estratégias para fomentar o ingresso nessa etapa educacional, inclusive os movimentos para a ampliação de vagas e a redução de disparidades entre o meio público e o privado. O acesso relaciona-se ainda com iniciativas que visem a democratização da entrada na educação superior, mas salientam que, embora seja distinto de permanência e expansão, guarda com esses conceitos uma constante articulação.

Nesse sentido, Silva Júnior e Veloso (2010, p. 222) possibilitam refletir sobre essa articulação e sua natureza quando mencionam que:

A permanência representa a finalidade principal do acesso, e a expansão a sua meta – embora as políticas e práticas de oferta destes elementos sejam em muito diferentes. O acesso também se intercomunica, de forma recorrente, a temas como evasão e financiamento, o que requer uma compreensão contextualizada para atingir o sentido do termo.

Silva Junior e Veloso (2010) reforçam que o acesso corresponde a um conceito relacionado não somente com a ampliação de padrões e a oportunidade de ingresso na educação superior, mas também com toda a rede de medidas adotadas para que os indivíduos possam permanecer e concluir o seu processo formativo. Dessa forma, importam as intervenções voltadas para a permanência de parcelas excluídas ou segregadas pela elitização educacional superior historicamente constituída, bem como o reconhecimento e o enfrentamento das barreiras que se interpõem ao acesso exitoso nessa etapa de ensino, ou seja, aquele que não termina em evasão. Embora a ampliação de vagas seja necessária e positiva, é esperado que o Estado atue de forma a promover políticas e programas que equalizem a democratização na educação superior.

Um exemplo de programa dessa natureza foi dado por Real, Marques e Oliveira. (2015): o Programa Nacional de Assistência Estudantil (PNAES), cujo objetivo é reduzir a

evasão de alunos de baixa renda da educação superior, com a utilização de suportes relacionados ao enfrentamento e à redução dos fatores que afastam esses estudantes da continuidade educacional. Com isso, as instituições de ensino de natureza pública ou privada que se envolvem no programa são aparelhadas de forma mais efetiva para oferecer acolhida, suporte, recursos humanos e estruturais, especialmente programas e políticas internas, tais como bolsas de estudos, acessibilidade, ajudas de custo e expansão de oferta pública nessa modalidade educacional.

No caso de Lordsleem (2011), seu estudo se concentrou na oferta da EaD e na ampliação de vagas, não exclusivamente, pela UAB. O caráter formativo profissional foi a segunda frente destacada. Em sua pesquisa, pontua-se que a percepção democrática viria da facilitação do ingresso e do aproveitamento de vagas, bem como da devolutiva à necessidade de mercado, o que envolve a empregabilidade. No entanto, a compreensão do acesso como uma rede de aportes – suficiente para oferecer ao universitário condições estruturais e humanas para permanecer na instituição até a conclusão de sua formação – foi evidenciada como pouco desenvolvida. Esse mesmo enfoque sobre a possibilidade de o aluno realizar um curso superior sob o protagonismo formativo de devolutiva ao mercado como um dos diferenciais da EaD foi percebido no estudo de Rosin (2010), mas sob a perspectiva desses ganhos na esfera pública, com a elevação da capacidade formativa de pessoal, considerada um aspecto de destaque da modalidade a distância.

A interpretação literal do ingresso como especialmente vinculado à oferta de vagas foi identificado no estudo de Saad (2010), que dedicou parte importante de sua análise para compreender como as TICs poderiam contribuir para esse processo, que é interpretado como democratizador e que, de uma forma geral, permite que públicos diversos e inclusivos possam, com maior facilidade e adequação às suas necessidades, ingressar em uma formação superior. Assim, foi identificada na correlação entre as pesquisas de Lordsleem (2011) e Saad (2010) a concentração da democratização na ampliação de vagas, acompanhada de uma consideração não emergente a respeito de fatores como a formação daqueles que ofertam o atendimento, bem como a existência de uma rede de suporte e acolhida para a redução das exclusões.

A esse respeito, Sguissardi (2015, p. 869) estende o diálogo aos aspectos ultraliberais da economia e suas aproximações educacionais, quando afirma que em:

[...] um Estado semiprivado, que lhe é funcional, estão sendo anuladas as fronteiras entre o público e o privado/mercantil ao promover-se uma expansão da educação superior (ES) que a mantém como de elite e de alta qualificação para poucos, enquanto adquire traços de “sistema” de massas e de baixa qualificação para muitos. Isto poria em dúvida o alcance das pretendidas metas oficiais de sua democratização. A análise e interpretação dos dados referentes ao estatuto jurídico das instituições e respectivas

matrículas, à frequência ao turno noturno e à EaD, à concentração dos cursos e matrículas por área de conhecimento, à presença de fundos de investimento [...] nacionais e transnacionais que se associam às grandes empresas do setor educacional, etc., autorizam a hipótese de que a educação superior, no Brasil, vive um intenso processo de transformação de um direito ou “serviço público” em um “serviço comercial” ou mercadoria, isto é, um processo de massificação mercantilizadora que anula as fronteiras entre o público e o privado e impede uma efetiva democratização do “subsistema”. Ao menos no nível da graduação.

Sguissardi (2015) alude de forma objetiva sobre os aspectos que se referem ao maior avanço privado na educação superior, a partir da perspectiva mercantilista e da necessidade de pensar o acesso sob uma perspectiva em que se diferenciam a democratização e a mercantilização. Na democratização, o acesso seria um processo aberto e estruturado, em que não somente o ingresso como também a continuidade do aluno no curso estaria garantida por condições de nivelamento e inclusão. Na mercantilização – prossegue –, a oferta privada seria direcionada aos nichos de interesse formativo superior, de forma a oferecer alternativas mais acessíveis financeiramente do que as estruturas ainda elitizadas de uma educação privada de real qualidade, de forma similar ao que ocorreria na educação básica entre o ensino público e o privado, quanto à contingência, formação docente e estrutura.

Ao oferecer vagas a um preço acessível, a rede privada deve ser interpretada a partir de uma visão crítica, em busca da identificação ou do afastamento da precarização educacional e de intervenções voltadas para a sua finalidade. Ao mesmo tempo, a presença recorrente do uso da EaD nas instituições de educação superior públicas para a finalidade da UAB sugere o uso delas pelo Estado para a nivelação de dificuldades formativas que atingem os professores que atuam na educação básica.

Quando destaca a UAB no ambiente da educação superior nacional, Nascimento (2013) permite supor que a estrutura pública dessa oferta poderia ser mobilizada para essa condição suplementar que visa equiparar as questões que atingem a educação básica em primeiro plano, e não diretamente a educação superior. A carência de políticas de desenvolvimento da formação superior no Brasil pode ter uma participação expressiva nesse quadro, o que favoreceu a mercantilização educacional e a concentração suplementar da rede formativa superior pública a serviço do nivelamento das imparidades educacionais historicamente presentes na formação docente de forma menos onerosa e mais capilarizada.

A leitura feita por Braga ([s.d.]) possibilita a compreensão dos riscos e a fragilidade da concentração da relação entre democracia e acesso apenas na ampliação do número de matrículas e na capilarização. Um levantamento sobre o perfil das instituições educacionais brasileiras mostra que quatro dos cinco maiores grupos educacionais nacionais têm no comando

empresas do segmento financeiro. Igualmente, nove das quinze mais expressivas empresas educacionais que atuam no país têm bancos ou fundos de investimento em sua gestão, ou seja, mais da metade delas. Contemporaneamente, avança de forma expressiva a empresa Kroton Educacional, que tem em seu escopo o fundo Advent International, e sua atuação agressiva na incorporação de marcas educacionais no país tem chamado a atenção para a necessidade de medidas reguladoras de expansão do mercado, mas também para discussões sobre qualidade e finalidades educacionais na educação superior.

Quando Saad (2010) e Lordsleem (2011) ressaltaram a necessidade de um suporte que envolva a acolhida do estudante quanto à sua permanência em uma instituição de ensino, bem como sinalizam para a necessidade de se contemplar, nas práticas em EaD, o aprendizado do adulto, tanto na educação presencial quanto à distância. Como Brito e Guimarães (2017, p. 38) afirmaram que tal suporte significa o “[...] conhecimento com relação à forma como o indivíduo aprende, desenvolve habilidades e capacidades cognitivas sociais, emocionais, profissionais e éticas, em especial, como os adultos aprendem”. Para que isso seja possível, é necessário formação profissional, ir além da oferta e pensar em demandas humanas e gerais que possam ser funcionais, efetivas e promotoras de um ensino de qualidade, com aspectos de domínio teórico, prático e crítico do percurso formativo. A formação humana é indispensável para uma perspectiva qualitativa educacional, tanto quanto a estrutura e a capilaridade.

Saad (2010) e Maia (2011) também discutem o barateamento estrutural como um fator agregado a esse protagonismo da democratização, sobretudo na esfera privada da oferta, com reflexões acerca da qualidade, da continuidade e dos resultados formativos. Esses três elementos caminham lado a lado com a própria facilidade e disponibilidade de recursos digitais para os alunos, de forma cada vez mais acessível e menos onerosa, e como um atrativo inexorável de inclusão da EaD no circuito formativo brasileiro. A respeito das questões trazidas por Saad (2010) e Maia (2011), surge a hipótese de um uso tecnológico racional do aprendizado, pensado para esse fim.

Casotti, Beneski e Knabb (2013) permitem discutir mais amplamente o acesso à EaD na educação superior, quando observaram que a oferta de um curso na modalidade demanda o reconhecimento seletivo dos instrumentos que podem surtir efeito na aprendizagem do público adulto. Embora as ferramentas digitais sejam diversas, é necessário domínio didático, metodológico e planejamento para identificar aquelas que de fato dialogam com o aprendizado na vida adulta e podem oferecer resultados positivos de aprendizagem para o nível superior, como formação profissional adequada. A EaD pode ser “[...] intimidante se acreditar que toda

e qualquer nova ferramenta deva ser utilizada. [É necessário] estar preparado para aprender novas tecnologias, [...] mantendo [...] seus alunos como prioridade” (CASOTTI; BENESKI; KNABB, 2013, p. 66).

O barateamento estrutural pode se dar não apenas pela adesão aos recursos menos efetivos para os discentes, mas também pela precarização didática e metodológica, e, nesse ponto, existem aspectos ligados ao processo formativo, ao quanto os professores que lecionam nesses cursos estão prontos e são preparados, de forma contínua, para atuar nesses ambientes. A mercantilização, que foi discutida por Sguissardi (2015), não se esgota apenas no aproveitamento das matrículas e no volume de possíveis ingressos na modalidade superior sem um pensamento consistente de permanência e qualidade, mas também nos possíveis meios de sucateamento formativo, em que pesam relações complexas, tais como reconhecimento e papel docente, tutoria e espaços, conhecimentos e limites do ensino no ambiente digital.

As diferentes figuras e papéis podem ampliar o sentido de possível precarização trazido por Saad (2010) e Maia (2011), e uma dessas frentes é o exercício da tutoria. Ferreira, Pereira e Costa (2021, p. 146) destacam a importância do tutor na EaD como:

[...] profissional responsável pela mediação pedagógica entre os estudantes e as instituições de ensino, sejam públicas, sejam privadas. Embora cada instituição possua as suas particularidades e possa criar os seus próprios modelos de EaD, é comum encontrar o exercício da tutoria virtual e presencial nos cursos a distância. De modo geral, o tutor presencial é o profissional que costuma ministrar os encontros presenciais nos polos de apoio ao estudante, ele é responsável por aplicar avaliações e ministrar aulas, juntamente com o professor formador; enquanto o tutor virtual atua nas diversas plataformas virtuais, realizando interações com os alunos de maneira síncrona e assíncrona. Trata-se de um trabalho docente que vem se estabelecendo no cenário brasileiro em condições pouco favoráveis, uma vez que, dentre os demais profissionais docentes que atuam na EaD, o tutor é aquele que se encontra em situação de maior precarização.

A precarização pode ser compreendida em analogia com o que ocorre na relação de tutoria. Ferreira, Peireira e Costa. (2021), identificaram que as questões complexas que envolvem o tutor dizem respeito à atuação desse profissional como docente, sem que necessariamente seja reconhecido e remunerado como um professor, ou que tenha recebido uma formação para atuar na função. No escalonamento hierárquico de muitos ambientes da EaD na educação superior, há uma divisão salarial expressiva, em que a correspondência por carga de trabalho e atividades nem sempre se alinha a uma resposta adequada à atividade desenvolvida pelo tutor. Apesar de ser legalmente amparado pelo reconhecimento de seu papel nos ambientes virtuais de ensino (Resolução nº 11/2016), o tutor usualmente tem a sua atuação mesclada com a que de fato

competete a um docente, rompendo com o lugar de aporte à “[...] aprendizagem a distância e o aprendizado autônomo dos estudantes” (FERREIRA; PEREIRA; COSTA, 2021, p. 147).

A amplitude da precariedade do trabalho do tutor também se faz presente na abordagem da EaD como um todo, no sentido de que pode se fazer presente quando a modalidade é desconectada de sua dimensão crítico-formativa ampla e pode ser posicionada na esteira do que foi apresentado por Saad (2010) e Maia (2011) e na formação despolitizada a que se referem Benatti e Mustafa (2016). Distante de um ambiente estruturado de ensino, que comumente não reserva, dada a sua mercantilização, qualquer espaço reservado para discussão crítica ou debate acadêmico sobre o exercício profissional pode ser esvaziado e repercutir como uma sequela formativa reducionista. Nesse contexto, em muitos modelos formativos existe ainda uma espécie de privação do aluno “[...] não só à pesquisa e à extensão, como também da vivência do debate acadêmico no âmbito universitário” (BENATTI; MUSTAFA, 2016, p. 153).

Em uma perspectiva mercantilista, essa privação facilita a incorporação de valores formativos e mercadológicos. Por outro lado, na perspectiva formativa e crítica, esses valores formativos representam um risco representativo de acriticidade quanto ao sentido e às possibilidades educacionais que, em um meio EaD, podem ser acentuados ou implantados aparentemente como uma espécie de característica não intencional, e sim situacional da oferta.

A partir desta exposição, é necessário refletir se, dentre as precarizações diversas, a criticidade não seria um elemento retraído em sua apresentação por fatores intencionais e de adequação a um modelo gradativamente dominado por potências de mercado. Discussões dessa ordem, podem acarretar desconfortos e conflitos de objetivos, como é o caso das organizações de fundos e bancos descritas por Braga ([s.d.]). Esse modelo é de difícil erradicação e correção, uma tendência comum nos países em desenvolvimento, contudo, isto não exclui uma predisposição ao debate.

Se na literatura o acesso e a democratização ligam-se preferencialmente à ampliação de vagas e pouco à esfera qualitativa e de suporte ao aluno, como destacado por Saad (2010) e Maia (2011), é possível hipotetizar a prevalência mercantilista, já discutida anteriormente. Conforme Mascarenhas *et al.* (2020, p. 36), essa mercantilização se dá em um movimento crescente, com a “[...] colonização das infraestruturas, [...] fase onde ocorre a 2ª camada das privatizações, com a produção de textos, políticas e de ideias, bem como com a exploração do ‘trabalho de Estado’ a fornecedores privados e agências”.

Tal colonização descrita por Mascarenhas *et al.* (2020) seria responsável pelo avanço privado, em detrimento do público, na oferta da EaD na educação superior, e pela centralização

do atendimento ao público da UAB nas instituições públicas de educação. O restante majoritário do público seria destinado às instituições privadas, o que permite hipotetizar uma espécie de repasse do Estado ao setor privado – de maneira não formal, mas intencional e gradativa – de sua responsabilidade educacional, o que resulta em uma formação deficitária comum aos professores que atuam na educação básica.

Nessa recepção, os segmentos distintos do Estado fazem as suas vezes, mas não de forma totalmente correspondente aos seus papéis, afinal, em lugar do interesse coletivo como prioridade e do atrelamento legal à sua ação, possuem a natureza privada e lucrativa como principal frente. Como barreira ao acesso efetivo, a descolonização da educação superior brasileira apresenta-se como um desafio. As estruturas de suporte ao discente de maneira mais direta também fazem parte das questões que foram trazidas por Saad (2010) e Maia (2011) como elementos de permanência e consolidação do acesso. Em um sentido democrático, esse suporte seria a estrutura niveladora que levaria o ingresso na educação superior a frutificar em uma formação efetiva.

Entre os estudos analisados nesse tópico, Silva (2015) evidenciou que a oferta de novas turmas, de processos formativos e de circuitos de formação profissional pode ser mais simplificada no ambiente de EaD, o que permite que iniciativas de qualidade – quando dotadas de suficiente reflexão didática, pedagógica e metodológica –, possam ser constituídas de forma eficiente e aquém das instabilidades ou limitações mais comuns no setor público, e mesmo de forma mais facilitada no privado. Com isso, haveria também maiores possibilidades de formação docente dentro das metas educacionais propostas pelo governo federal, com um menor emprego de recursos.

Com essa mesma compreensão, Andrade *et al.* (2019) observaram a necessidade de se estabelecer um modelo efetivo de políticas públicas que sustentem elementos qualitativos e que respeitem as diferenças regionais, de capilaridade na EaD, a territorialidade. Apesar de a EaD não necessitar estruturalmente de polos físicos e de uma estrutura física para acolher os alunos no desenvolvimento dos cursos, isso não significa uma total anulação de potenciais barreiras para que concluam seus estudos. Os autores permitem refletir que apesar de não ser possível negar que o valor das mensalidades e dos custos gerais da educação superior ser menor em uma prática virtual, igualmente não é possível afirmar que apenas por causa desse menor custo o aluno terá condições de fazer o seu percurso de aprendizado superior de maneira satisfatória ou mesmo se irá fazer o curso integralmente.

Os riscos do excesso de redução de onerosidade, que rompe a barreira do sucateamento estrutural foram discutidos por Mello (2019), sob a perspectiva interna das IES que constituíram seu universo de pesquisa. Embora a oferta de cursos em EaD avance significativamente nas redes públicas e privadas (especialmente na privada), são frequentes os problemas relacionados ao desenvolvimento profissional dos docentes que atuam nessa modalidade, sobretudo na formação para o trabalho. Pode-se observar limitações estruturais e gerais para a oferta adequada desse tipo de ensino, especialmente no ambiente público, diretamente dependente de políticas niveladoras e regulamentadoras para esse fim.

Alves (2017) constatou que a EaD oferecida pelas instituições públicas de educação superior concentrou-se potencialmente na formação profissional de professores no Brasil, mesmo em regiões que antes eram de difícil acesso. Esse objetivo e os ganhos formativos que acarretaram para os professores que atuam na educação básica indicam, por um lado, a existência de um grave problema formativo docente no Brasil e, por outro, o surgimento e o avanço de uma iniciativa potente de nivelamento profissional. Nesse sentido, a democracia estaria nessa possibilidade social e global de acesso a uma formação contínua de uma forma simplificada e, quando mediada pelo poder público, gratuita.

A relação entre acesso e democracia, a partir das condições de desenvolvimento docente, foi abordada por Oliveira *et al.* (2020) como uma ligação indissociável, uma vez que a EaD teria a premissa de aproximação e redução de distâncias entre o aluno e o aprendizado. O ensino estaria disponível, de forma menos onerosa e contínua, a qualquer tempo, em que o aluno se organizasse para o aprendizado para atingir o seu desenvolvimento, sem a necessidade de uma estrutura física formal de ensino. No entanto, esses fatores não significam que o professor não tenha necessidade de ser uma presença ativa nesse meio, nem que a sua qualidade formativa passe a ser dispensada por ser um ambiente dependente do estudante e de sua iniciativa de aprendizagem, em um primeiro plano.

Embora Oliveira *et al.* (2020, p. 9-10) destaquem que a EaD tem em sua base uma premissa que posiciona a educação “[...] como forma de cidadania, e chegue aos mais diversos tipos de aluno, seja ele das grandes cidades, do interior e também de diferentes classes sociais” para que isso se consolide, a aptidão docente faz-se necessária. No entanto, existiria uma carência crônica formativa que, não diferentemente do que se estabelece de forma histórica na educação brasileira, estaria presente nos aspectos da docência em EaD.

Em grande parte, Almeron (2020) afirma que é essa formação docente que assegura a possibilidade de a EaD não ser um meio submerso em acriticidade, e sim capaz de gerar as

conexões e substituições necessárias, a fim de criar, em sua própria dinâmica e condições de oferta e acesso, suportes e estruturas para uma educação superior crítico-emancipatória. No entanto, como é possível observar em Faria, Silva e Almeida. (2016), a EaD na educação superior no Brasil, especificamente no campo das instituições públicas, têm uma ligação direta com a formação docente e a oferta, mas não necessariamente com a formação de professores para que possam atuar também na educação superior com maior qualidade, e sim para a acolhida dos docentes brasileiros que necessitam avançar formativamente para um nível superior, a fim de atuarem na educação básica.

Embora outros cursos possam ser ofertados por IES públicas brasileiras, a formação docente e demais aportes da UAB terminam sendo o principal campo de centralização formativa, em uma provável condição ligada à colonização da educação superior, como observado por Mascarenhas *et al.* (2020). Nela, o grupo integrante da UAB termina afastado do interesse mercantilista das instituições privadas e, como instrumento público formativo e equipado, desenvolve-se no escopo interno das IES.

Nessa perspectiva descrita por Faria, Silva e Almeida (2016) e por Mascarenhas *et al.* (2020), a formação do docente para a EaD estaria distante de um protagonismo, embora seja fundamental à linguagem e aos demais arranjos estruturais para a criticidade e a efetivação do acesso verdadeiramente democrático nesse ambiente formativo. Embora formem principalmente docentes em EaD, as IES brasileiras ainda apresentam uma carência formativa na preparação daqueles que atuam na formação dos futuros professores. Existiria assim, consequentemente, uma mesma carência relativa ao conhecimento e reconhecimento dos dilemas profissionais dos professores, das relações e hierarquias do ensino no ambiente virtual e de seus impactos na docência e no desenvolvimento de uma abordagem mais ampla acerca do que é ser docente nesse meio de aprendizagem e de como as precariedades, os ganhos, os prazeres e os sofrimentos da docência se constituem nele.

Em boa parte, o estudo de Alves (2017), discutido como referencial no início deste tópico, evoca uma discussão acerca da necessidade de construção da personalidade e do reconhecimento específico da EaD como uma modalidade formativa própria, com resultados e estrutura de oferta e desempenho distintos dos que ocorrem no presencial. Somente essa dissociação comparativa permitiria compreender os pontos fortes e fracos da EaD brasileira, sobretudo em sua capacidade de capilaridade de um ensino antes segregado aos grandes centros ou redes suficientes de transporte e suporte estrutural aos estudantes. Nesse sentido, Silva (2015) sustenta que os benefícios formativos trazidos pelas TDIC estenderam a cobertura da

educação superior, que passou a ser dependente da consolidação democrática, da capacidade das instituições de pensar o acesso de forma didática, metodológica e estrutural e de compreender e atender seu público específico.

A democratização capitaneada pela capilaridade foi o tema central das pesquisas de Nascimento (2013) e de Primo (2016), que destacaram a possibilidade de as IES atingirem uma ampla interiorização de forma relativamente mais simplificada e menos onerosa do que em polos presenciais. O sentido democrático dessa oferta viria pela equiparação formativa possibilitada pela EaD, especialmente de docentes das regiões brasileiras mais afastadas dos grandes centros. Dessa forma, o equilíbrio entre investimento, estrutura, facilitação de acesso, sucateamento estrutural e humano para a exploração da educação superior, especialmente pelas instituições privadas, mostrou-se central nas pesquisas. Assim, a democracia e os limites do sucateamento ou da exploração da via digital de ensino devem ser percebidos de forma crítica e reflexiva no contexto da EaD.

O sentido de democracia mostrou ser o foco da abertura de vagas e do fornecimento de estrutura suficiente para a acolhida dos discentes, bem como da expectativa de resultados formativos. Todavia, não adentrou de forma suficiente na literatura, restringindo-se, antes, à estrutura e às necessidades humanas, que foram uma pauta acessória em uma minoria de estudos, tais como os de Rosin (2010) e Silva (2015), que compreendem acesso como democratização da EaD.

Nesse contexto, as iniciativas associadas à UAB ganharam destaque em parte representativa das publicações nas quais a democratização trazida à educação superior pela EaD no ambiente público terminou condicionada, ou focalizada, na capilarização do acesso formativo aos professores brasileiros, sobretudo em regiões afastadas dos grandes centros. No tocante aos demais públicos passíveis do benefício da EaD, é possível que essa centralização ligada à UAB abra espaço para que o ensino privado avance na cobertura dessa fatia de usuários, como uma alternativa para o ingresso e a permanência do aluno no curso, mas essa última nem sempre é devidamente assistida em sua totalidade.

Embora os problemas do sucateamento das instituições de ensino ou da excessiva economia estrutural, formativa e/ou humana possam ocorrer tanto no ensino público quanto no privado, o risco de excessos e de aproveitamento mercadológico, em detrimento da qualidade, é considerável no que diz respeito à oferta privada. O acesso, associado à democracia, mostrou-se, assim, um tema que deve ser expandido de forma abrangente aos elementos conceituais da

educação superior, a fim de que seja disponibilizada uma estrutura mais responsiva à redução de disparidades.

Ao partir do exposto, o conceito de acesso na EaD na educação superior utilizado nesta dissertação foi constituído mediante a junção de diferentes visões que ampliam o seu sentido para além da matrícula. Foram contribuições trazidas por Saad (2010), Lordsleem (2011), Maia (2011), Casotti, Beneski e Knabb (2013), Nascimento (2013), Braga ([s.d.]), Real, Marques e Oliveira (2015), Sguissardi (2015), Silva e Veloso (2015), Veloso e Maciel (2015), Benatti e Mustafe (2016), Brito e Guimarães (2017), Mascarenhas *et al.* (2020) e Ferreira, Pereira e Costa. (2021).

Esses autores, reunidos, permitem uma reflexão sobre o conceito de acesso que envolve a oferta de vagas, aliado a medidas que incentivam a continuidade e as condições gerais para que o estudante conclua o curso. Isso significa o rastreio e a oferta de políticas, práticas e intervenções suficientemente apoiadas para que as limitações possam ser identificadas de forma prévia ou preventiva, especialmente entre minorias e grupos historicamente alijados da oportunidade educacional. Isso permitiria amenizar ou erradicar de modo suficiente essas limitações, para que não formem barreiras à continuidade formativa e possam ser mitigadas para o aprendizado.

Desta maneira, a pesquisa permitiu estruturar um conjunto de elementos voltados ao acesso, em que a síntese conceitual trazida pelos autores foi resumida. Isto foi realizado no Quadro 3, onde estão sintetizadas as principais categorias de conceituação trazidas.

Quadro 3 - Conceitos de acesso nas publicações pesquisadas em EaD

1	Acesso como democratização via a UAB, nas instituições públicas para a formação de professores
2	Acesso à educação superior por meio da formação inicial e continuada em instituições públicas e privadas
3	Acesso como expansão na ampliação da oferta de vagas, matrículas e cursos em EaD
4	As relações do uso das tecnologias contribuem para o processo de acesso na EaD
5	Necessidade de um suporte que envolva a acolhida do estudante além da matrícula quanto à sua permanência
6	A importância da institucionalização nas IES a distância.
7	Acesso como superação geográfica
8	O barateamento estrutural como um fator agregado ao acesso, especificamente na esfera privada da oferta.

Fonte: Elaborada pela autora, 2021.

A partir desses autores, o acesso surge como um conceito que, na formação, qualquer que seja o seu modelo, envolve o afastamento da acriticidade e a suficiência didática e metodológica para um aprendizado reflexivo e adequado para a transposição dos interesses do

aprendizagem, curso, ensino e pedagogia, com duas palavras cada item, com 3% para cada uma. Outras palavras que estão na nuvem somam 2% para cada uma delas.

No tocante às publicações referentes à inovação na educação superior no contexto da EaD, a análise visual da nuvem de palavras mostra os elementos centrais que oferecem esse acesso, tais como os ambientes de aprendizagem (AVAs), as estruturas avaliativas, a atuação do professor e seus espaços (a partir de termos como prática, distância, curso virtual, ensino e aprendizagem), a formação do professor e os processos e métodos que permeiam esse ensino. Assim, surge uma espécie de camada temática em que a ação de inovar se apresenta conceitualmente atrelada à atividade docente e às demandas que cercam essa área, o que inclui o professor de forma ativa nos debates na consolidação ou prática do ato de inovar, bem como os instrumentos do fazer docente.

Posteriormente, foi realizada a categorização dos estudos, com o objetivo de classificar as temáticas mais pertinentes a esta pesquisa, conforme Tabela 11, a seguir.

Tabela 11 - As categorias temáticas de inovação na EaD na educação superior (2010-2020)

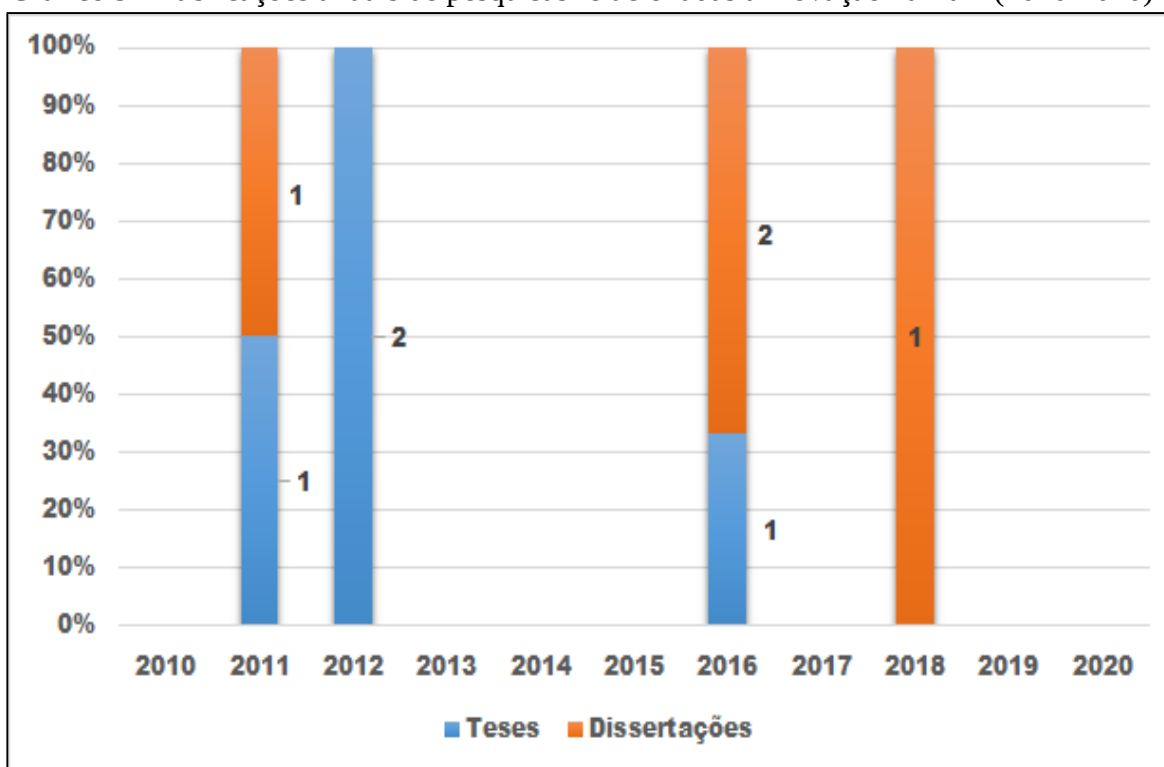
Categorização	Teses	%	Dissertações	%
Inovação e gestão	1	0,25	1	0,25
Inovação tecnológica	1	0,25	2	0,50
Inovação pedagógica	1	0,25	1	0,25
Inovação pedagógica, científica e tecnológica	1	0,25	0	0
Total	4	100	4	100

Fonte: Elaborado pela autora, com base em dados da BDTD ([s.d.]) e da Capes ([s.d.]), 2021.

Na Tabela 11, as produções acerca da inovação em EaD na educação superior foram classificadas em quatro grupos básicos. No que diz respeito às teses, todas as categorias alcançaram o mesmo percentual, ou seja, 0,25% cada trabalho; quanto às dissertações, prevaleceu a inovação tecnológica, com um total de 50% dos trabalhos apresentados, por isso, pode-se considerar que inovação, em grande parte, é associada à tecnologia.

Sobre as publicações anuais de teses e dissertações referentes à temática inovação em EaD na educação superior, foi delimitado o recorte temporal de dez anos, entre 2010 e 2020. O Gráfico 9 traz a relação dos trabalhos que abordam a temática.

Gráfico 9 - Publicações anuais de pesquisas relacionadas à inovação na EaD (2010-2020)



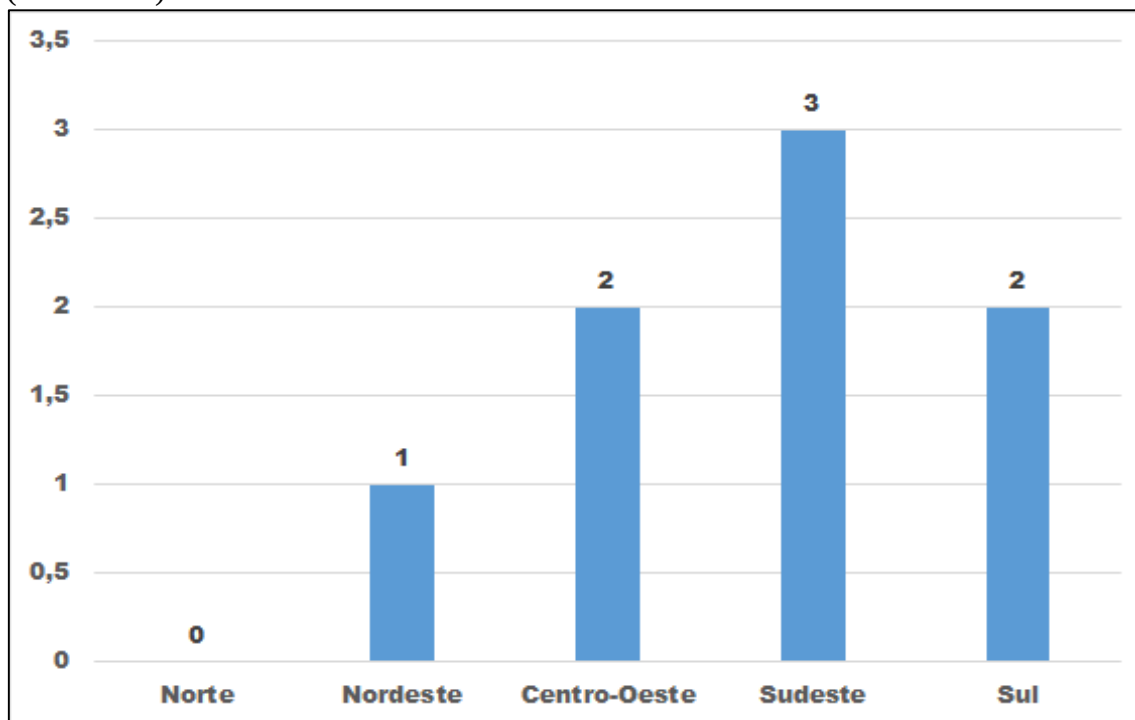
Fonte: Elaborado pela autora, com base em dados da BDTD ([s.d.]) e da Capes ([s.d.]), 2021.

No período de uma década, foram identificadas oito produções, quatro para cada tipo de trabalho científico. As teses foram divulgadas em 2011, 2012 e 2016, e as dissertações em 2011, 2012, 2016 e 2018. Nos anos de 2010, 2013, 2014, 2015, 2017, 2019 e 2020 não foram identificados nenhuma produção. Foram constatadas, portanto, poucas produções pertinentes à temática, o que justifica a pertinência desta dissertação para a comunidade acadêmica e campo de pesquisa.

Para o detalhamento das oito produções selecionadas, foi realizada a análise da área de conhecimento dos programas de pós-graduação *stricto sensu*, constatando-se que os trabalhos se concentram em duas áreas específicas: Educação e Administração, com duas teses e duas dissertações cada uma delas. É necessário frisar, contudo, que nesse balanço das produções somente essas áreas têm a temática de inovação na EaD, que é a proposta desta investigação.

O Gráfico 10, a seguir, traz as regiões brasileiras em que foram produzidas as pesquisas acadêmicas de inovação na EaD no período de 2010-2020.

Gráfico 10 - Teses e dissertações selecionadas, segundo a região em que foram produzidas (2010-2020)



Fonte: Elaborado pela autora, com base em dados da BDTD ([s.d.]) e da Capes ([s.d.]), 2021.

Como se constata no Gráfico 10, a região Sudeste lidera na produção de pesquisas sobre inovação na educação superior, com três estudos, que correspondem a 38% do total. Na sequência, aparecem as regiões Centro-Oeste e Sul, com um empate de 25% de trabalhos para cada uma delas; a região Nordeste, com um estudo, representou 12% dessas análises. Na região Norte não foi identificado pesquisas nessa área. Apesar da identificação de apenas oito produções referentes à temática, pode-se considerar que esses trabalhos tiveram uma distribuição descentralizada por região.

O Quadro 4, a seguir, traz as produções selecionadas e analisadas sob o ponto de vista de sua relevância, com as contribuições mais interessantes para os fins de revisão de literatura.

Quadro 4 - Balanço de teses e dissertações com a temática inovação na EaD no período 2010-2020

Autor (a)	Título	Ano	Instituição	Tipo de produção	Banco De Dados
Morés, Andréa	Inovação e cursos de Pedagogia EAD: os casos UCS e UFRGS	2011	Universidade Federal do Rio Grande do Sul	Tese	BDTD
Queiroz, Elivânia Maria da Silva	Prática docente nos ambientes virtuais de aprendizagem: possibilidades de inovação pedagógica	2011	Pontifícia Universidade Católica de Goiás	Dissertação	BDTD
Faria, Elisabeth Cristina de	Do ensino presencial ao Ensino a Distância: a inovação na prática pedagógica de professores de matemática	2012	Pontifícia Universidade Católica de São Paulo	Tese	BDTD
Sousa, Jonildo Costa	Processo de inovação na gestão de sistemas de Educação a Distância: estudo de casos na Universidade de Brasília e Universidade Aberta de Portugal	2012b	Universidade de Brasília	Tese	BDTD
Costa, Daniela Vecchia	Educação a Distância em duas instituições de ensino superior: uma pública e outra privada: gestão, processos e inovações	2016	Centro Universitário UMA	Dissertação	Capes
Marques, José Carlos	A inovação como fator de vantagem competitiva nos cursos superiores a distância, no Brasil	2016	Universidade Presbiteriana Mackenzie	Tese	Capes
Vale Júnior, João Sotero do	Expansão da EaD sob a ótica da difusão da inovação: um estudo sobre Universidades Corporativas do setor público da Bahia	2016	Universidade Salvador UNIFACS	Dissertação	Capes
Salatino, Vialana Ester	Práticas Avaliativas na Educação a Distância no Ensino Superior: estudo de caso de um curso superior de tecnologia	2018	Universidade de Caxias do Sul	Dissertação	BDTD

Fonte: Elaborado pela autora, com base em dados da BDTD ([s.d.]) e da Capes ([s.d.]), 2021.

Como se pode observar no Quadro 4, foram encontradas quatro teses e quatro dissertações. Algumas dessas pesquisas trazem dados interessantes e pertinentes quanto aos objetivos, metodologia e resultados.

2.2.1 Principais objetivos identificados nas produções

Em sua tese intitulada *Inovação e cursos de Pedagogia EaD: os casos UCS e UFRGS*, Morés (2011) teve como propósito conhecer o processo de inovações pedagógicas, científicas e tecnológicas em dois cursos de graduação em Pedagogia.

A dissertação *Prática docente nos ambientes virtuais de aprendizagem: possibilidades de inovação pedagógica*, de Queiroz (2011), teve como objetivo identificar as demandas geradas para o trabalho do professor a partir da utilização dos ambientes virtuais de aprendizagem. Utilizou-se os termos inovação pedagógica interligados à tecnologia e, no caso da modalidade EaD, sistematizou a pesquisa no ambiente virtual de aprendizagem.

Faria (2012), em sua tese *Do Ensino Presencial ao Ensino a Distância: a inovação na prática pedagógica de professores de matemática*, buscou apresentar as características da inovação no contexto educacional, considerando o que há de novo em cada situação. Os dados da pesquisa envolveram entrevistas com professores do curso de licenciatura em Matemática na modalidade EaD, da Pontifícia Universidade de São Paulo.

A tese *Processo de inovação na gestão de sistemas de educação a distância: estudo de casos na Universidade de Brasília e Universidade Aberta de Portugal*, de Sousa J. C. (2012) objetivou investigar o fenômeno de inovação no contexto organizacional da gestão em EaD. Considerou-se que a:

[...] inovação remete ao desenvolvimento e à implementação de novas práticas, o que presume interações coletivas e associações da capacidade humana a condições organizacionais, de modo que os resultados desse fenômeno são reconhecidos como valiosos no contexto organizacional. Considera-se não apenas a inovação em termo de lançamentos de novos produtos, como também em relação ao desenvolvimento de novos processos, na definição da estrutura organizacional, nas interações individuais e grupais dentro e fora da organização, na concepção de negócio, como elementos em que se sobressaem as organizações consideradas inovadoras (SOUSA J. C., 2012b, p. 15).

Em sua pesquisa *Educação a Distância em duas instituições de Ensino Superior: uma pública e outra privada: gestão, processos e inovações*, Costa (2016) aborda a forma como uma instituição de educação superior a distância, privada e outra pública, vêm realizando a gestão da EaD, administrando seus processos e identificando práticas inovadoras. No quesito inovação, compreende-se a relação entre três aspectos: o recurso humano, que é a visão pessoal da inovação; as estruturas organizacionais que propiciam a inovação; a interação entre eles. Nesse sentido, a inovação na educação a distância incorpora a seguinte função:

[...] permite utilizar técnicas novas capazes de unificar materiais e estratégias consistentes e coesas que possam alavancar o ensino de forma competitiva em um ambiente institucional. O resultado deste processo é a autonomia do aluno, que passa a ser capaz de gerenciar o seu próprio aprendizado (COSTA, 2016, p. 69).

Marques (2016), em sua tese *A inovação como fator de vantagem competitiva nos cursos superiores a distância no Brasil*, buscou verificar como a inovação é fator de competitividade na EaD. Para tanto, utilizou instrumentos de avaliação e observou como eles se deram no quesito de levar vantagens com a inovação, a fim de enfrentar a competitividade no setor educacional com novos métodos de ensino. A educação foi compreendida como um serviço que busca ser eficaz na melhoria da qualidade e com custos suportados.

Em outra perspectiva, a pesquisa de Vale Júnior (2016), intitulada *Expansão da EaD sob a ótica da difusão da inovação: um estudo sobre Universidades Corporativas do setor público da Bahia*, objetivou compreender a modalidade sob outra perspectiva, a difusão da inovação. A finalidade dessa pesquisa foi avaliar a trajetória tecnológica e os impactos do processo de difusão da tecnologia em universidades corporativas da Bahia.

A dissertação *Práticas Avaliativas na Educação a Distância no Ensino Superior: estudo de caso de um curso superior de tecnologia*, de Salatino (2018), relaciona-se com este estudo na medida em que pesquisa a inovação na educação a distância, mas diverge desta por ter seu foco nas práticas avaliativas da EaD no Centro Universitário de Caxias do Sul. Destacou-se os aspectos históricos da educação superior com foco na EaD, no processo avaliativo e como a mediação tecnológica contribui para a inovação.

Concluída a análise de todas as teses e dissertações que tratam da inovação na EaD, chegou-se à conclusão de que o trabalho de Morés (2011, p.70) foi o mais adequado para uma interlocução com o objeto desta pesquisa, por considerar que a inovação “[...] não significa apenas a produção de um produto novo, mas de um processo de mudança e de ressignificação em determinado contexto [...]”. A obra enfoca a inovação em três eixos da educação: inovação pedagógica, científica e tecnológica.

2.2.2 Metodologias utilizadas nas produções

Gil (2008, p. 8) define metodologia de pesquisa como o “conjunto de procedimentos intelectuais e técnicos”, cuja finalidade é atingir os objetivos propostos na investigação científica. Nesse sentido, a revisão de literatura levantou oito pesquisas referentes à temática inovação na EaD. Do ponto de vista metodológico, todas as produções são de natureza

qualitativa. Em relação aos tipos de pesquisas, os procedimentos e instrumentos utilizados serão explicados a seguir.

Morés (2011) investigou as inovações pedagógicas, científicas e tecnológicas em um estudo comparativo de dois cursos de graduação em Pedagogia: um da Universidade de Caxias do Sul e outro da Universidade Federal do Rio Grande do Sul. A coleta de dados foi realizada mediante entrevistas semiestruturadas e questionários aplicados a professores, tutores e alunos, juntamente com a análise documental.

A pesquisa de Queiroz (2011) utilizou a abordagem metodológica explicativa e exploratória, seguida pela realização de entrevistas com seis docentes que atuam nos cursos de licenciatura oferecidos pela PUC Goiás no ano 2010.

A metodologia da investigação de Faria (2012) foi a descritiva, em um estudo de caso único. Utilizou-se de entrevistas semiestruturadas, realizadas com quatro professores do Curso de Licenciatura em Matemática ministrado à distância, observações de campo e análise documental.

A tese de Sousa J. C. (2012) se refere a uma pesquisa de caráter exploratório, com estudo de caso em dois sistemas de educação superior: um do Brasil, nos cursos de licenciaturas ofertados pela UAB, na Universidade de Brasília (UnB) e outro de Portugal, na Universidade Aberta Portuguesa. Os dados foram levantados por meio de entrevistas com gestores e análise documental, com o recorte temporal de 2010 até 2012.

Em outra linha de pesquisa, a dissertação de Costa (2016), envolveu a pesquisa descritiva, documental, seguida de um estudo de caso. A parte empírica ocorreu mediante entrevistas realizadas com quatro gestores de duas IES, uma pública e privada, com o recorte temporal de 2014 a 2016.

Com outra proposta, encontra-se a tese de Marques (2016), que é do tipo seccional, com pesquisa de campo. O autor utilizou dados quantitativos e qualitativos e fez entrevistas com 11 professores coordenadores/gestores do curso de EaD de sete IES: UFMT, Universidade Vale dos Sinos (UNISINOS), Universidade Estadual de Mato Grosso (UNEMAT), Universidade Norte do Paraná (UNOPAR), Universidade Metodista de São Paulo (UNESP), Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de Mato Grosso (IFMT) e Universidade Nove de Julho (UNINOVE).

A dissertação de Vale Júnior (2016) corresponde a um estudo do tipo descritivo e exploratório, e o objeto empírico foram as Universidades Corporativas do Serviço Público (UCSs), da Secretaria Estadual da Fazenda (SEFAZ-BA) e da Empresa Baiana de Águas e

Saneamento (EMBASA). Os dados foram coletados por meio de entrevistas com os gestores responsáveis pela área da EaD das instituições, juntamente com a observação e a análise de documentos institucionais.

A metodologia escolhida por Salatino (2018) foi a descritiva, seguida de estudo de caso, com abordagem qualiquantitativa. A autora utilizou levantamento bibliográfico, análises documentais e de conteúdo de Bardin, e aplicou questionários a professores e alunos do Curso Superior de Tecnologia em Processos Gerenciais, em um Centro universitário com sede na Serra Gaúcha.

Diante da heterogeneidade de metodologias e instrumentos utilizados, dentre as oitos investigações, seis recorreram à análise documental. Os resultados a que chegaram os autores das pesquisas analisadas serão apresentados, a seguir.

2.2.3 Principais resultados identificados

Verificou-se que em sua tese *Inovação e cursos de Pedagogia EaD: os casos UCS e UFRGS*, Morés (2011) enfocou a inovação nos três eixos da educação: inovação pedagógica, científica e tecnológica. Constatou que a inovação pedagógica esteve presente: na organização curricular, em forma interdisciplinar; na aprendizagem autônoma e no comprometimento dos acadêmicos; na oportunidade de relacionar a teoria com a prática por meio de algumas ações nas instituições; no progresso das metodologias com o uso das TICs observado nas produções acadêmicas; no paralelo entre o ensino e a pesquisa; em algumas práticas de avaliação que utilizaram portfólios, projetos e relatórios reflexivos; na flexibilidade da modalidade EaD; nas falências de algumas práticas instituídas na formação continuada tradicional; na interação das inovações pedagógicas e tecnológicas que contemplam a organização curricular.

A inovação científica e tecnológica, de acordo com Morés (2011, p. 235), permite:

[...] uma perspectiva de avanço aos referenciais teóricos, possibilitados por aporte contemporâneos das descobertas da ciência; a organização dos guias didáticos e a construção de vídeos, servindo como recursos importantes para a aprendizagem; o uso diversificado e contínuo de tecnologias, para além do AVA institucional - blogs, wikis, pbworks, sites compartilhados de vídeos, e-mail, MSN; a leitura e acesso a e-books, artigos digitais e biblioteca virtual, como desafios a outras fontes e espaços de leitura. A construção de um conhecimento, acessado e socializado em rede, mediante o uso de tecnologias; o fortalecimento de vínculos e interações acadêmicas e familiares, adentrando no desenvolvimento de uma nova cultura - a digital.

Morés (2011) constatou que as inovações pedagógicas, científicas e tecnológicas rompem com as práticas do ensino tradicional e conservador mesmo na modalidade a distância. Por fim, concluiu que as inovações desenvolveram uma nova forma de conhecer, ensinar e aprender nas instituições de educação superior.

Com sua investigação, Queiroz (2011) constatou a possibilidade de transformações na organização do trabalho pedagógico e nas relações pedagógicas. O processo de inovação é provocante se considerar:

[...] o constante desafio que os professores enfrentam ao inovar sua prática pedagógica, perceber e incorporar novas possibilidades de dinamizar o ensino e a aprendizagem permeados pela utilização das TIC, é considerar a viabilidade do desenvolvimento, implementação e avaliação de ambientes virtuais de aprendizagem. Para tal, deve-se utilizar os AVA para auxiliar no processo de aprendizagem por diferentes formas de interação e o desenvolvimento de habilidades e condutas consideradas relevantes (QUEIROZ, 2011, p. 31).

Queiroz (2011) observou que a utilização do AVA é um instrumento de auxílio para a prática docente. No entanto, por outro lado, observou pontos negativos no uso desse recurso: o domínio técnico do ambiente e também o excesso de atividades propostas.

Os resultados obtidos por Sousa J. C. (2012) em sua pesquisa sobre os cursos de licenciaturas da Universidade de Brasília (UnB) e da Universidade Aberta Portuguesa indicaram processos de inovação no âmbito das duas instituições, mas com respeito às suas diversidades. Na UnB, constatou uma forte expansão da oferta da EaD pelo sistema UAB, e que internamente a instituição buscou: concretizar a institucionalização dos cursos a distância das unidades acadêmicas; implantar a estratégia de gestão compartilhada; atribuir papel estratégico à coordenação-geral; promover a convergência entre os processos dos cursos presencial e a distância. Em relação à Universidade de Portugal, identificou a formulação de um programa estratégico com um plano de inovação em um projeto âncora; a adoção de estratégias para a transformação da instituição; e a formulação de metas e diretrizes para a implementação da EaD, com expectativas acerca de uma legislação referente à modalidade.

O resultado da tese *Do Ensino Presencial ao Ensino a Distância: a inovação na prática pedagógica de professores de matemática*, de Faria (2012), mostrou que a ideia de inovação é apropriada para compreender o ensino na EaD, porém, insuficiente para atender às novas demandas pedagógicas, tecnológicas e de gestão da modalidade. Na perspectiva de não apenas transferir o conteúdo para o ambiente virtual, o fazer docente exige repensar a prática pedagógica, estabelecendo novas relações com os elementos de inovação e agregando conhecimentos em uma prática significativa, em um processo constante da ação docente.

As conclusões de Costa (2016) apontaram que, na gestão, as instituições visam organizar uma infraestrutura apropriada para a instrumentação dos cursos. Sobre os processos, constatou que ocorreram por meio de fóruns, chats e monitoramento de atividades que requerem o envolvimento e a qualificação dos profissionais envolvidos. Em relação às práticas inovadoras, chegou à conclusão de que as duas IES que foram objeto de sua investigação estavam atreladas ao uso de uma tecnologia cada vez mais moderna e avançada, na busca de novos *softwares* que permitissem aperfeiçoar a experiência no ambiente virtual e garantir o controle das interações entre docentes e alunos e o rápido retorno das solicitações dos alunos, o que promoveu a autonomia do discentes, para que se tornem capazes de gerenciar seu próprio aprendizado.

A pesquisa de Marques (2016) teve como resultado a comprovação de que a inovação tecnológica possui uma vantagem competitiva na EaD. O pesquisador entende a educação como um produto no processo de inovação e, por isso, as IES estariam fortalecendo a capacidade produtiva da localização onde estão instaladas, podendo contribuir para o melhor desempenho na sociedade.

A dissertação de Vale Júnior (2016) concluiu que a inovação está em um processo lento em relação à difusão da tecnologia na EaD e que existem algumas limitações relacionadas aos cursos. Todavia, ressaltou que a tecnologia é benéfica para o desenvolvimento da inovação. Outras conclusões foram as de que a oferta de vagas nas instituições é instável e os principais recursos tecnológicos são a videoconferência e o *e-learning*.

Salatino (2018) em sua pesquisa *Práticas Avaliativas na Educação a Distância no Ensino Superior: estudo de caso de um curso superior de tecnologia* evidenciou uma diversidade de práticas avaliativas por meio de recursos tecnológicos, e que o ponto central da inovação está relacionado com as tecnologias. Os questionários aplicados aos professores e alunos demonstraram que, para estes, [...] “a própria EaD é uma inovação, e destacam que sempre surgem novidades nas disciplinas” (p. 190). Quanto aos docentes, “[...] a maioria discorda que existam inovações nas práticas avaliativas no curso investigado” (p. 191). Conforme Salatino (2018), os docentes também salientaram a interação entre os envolvidos, a necessidade de os alunos receberem *feedback* de suas avaliações e que o processo de inovação na instituição está em desenvolvimento.

2.2.4 A inovação na educação superior: o que consta nas publicações

Após a análise das teses e dissertações da produção científica, constatou-se que a inovação é um conceito que possui diferentes interpretações, a depender da área de uso/estudo. Por isso, consultam-se agora autores adicionais para uma melhor compreensão do conceito e o seu uso nesta pesquisa. Um dos conceitos centrais foi o de Sarkar (2007, p. 109), que a define como a “[...] exploração de novas ideias que encontram aceitação no mercado, usualmente na incorporação de novas tecnologias, processos [...] e uma melhor prática”. Esse conceito considera que a inovação representa uma melhoria do modo anterior de se fazer ou transformar algo, de forma significativa.

Sarkar (2007) classifica a inovação em distintos tipos, conforme as suas zonas de cobertura. Existiria assim a inovação que atinge produtos, a que cobre processos, a que envolve organizações, as de marketing e aquelas de gestão. Conforme a natureza de suas características, a inovação se enquadraria em uma tipologia distinta e poderia, eventualmente, contemplar mais de uma natureza, de acordo com a sua abrangência.

Quanto aos tipos, existem diferentes visões que procuram descrever a inovação. Por exemplo, para Gupta (2008, p. 140), pode ser basicamente incremental, arquitetural e radical. No primeiro tipo, o incremental, a inovação ocorre em elementos que já existem e que se encontram disponíveis, porém, são melhorados em novas apresentações, que aperfeiçoam o desempenho conforme a necessidade do meio em que ocorre. Esse tipo de inovação ocorre de forma sistemática, em uma melhoria contínua das formas de fazer.

A inovação arquitetural favorece novos negócios e oportunidades, costuma trazer maior competitividade, a partir do aproveitamento do que existe disponível em um meio, a fim de que competências e capacidades sejam aproveitadas e ampliadas. De acordo com Gupta (2008), esse tipo de inovação é altamente vantajoso para o alcance de resultados em longo prazo, uma vez que gera um ambiente favorável à constante capacidade de melhorar o quadro presente de forma original e criativa. Por fim, a inovação radical corresponde aquela que cria um marco temporal anterior e posterior ao seu estabelecimento, pois gera um paradigma novo sobre práticas, processos e atividades, e atinge um quadro em que o seu avanço, quando repassado ao domínio e à continuidade de outros, é geralmente replicado e difundido.

De acordo com Correia Neto e Dornelas (2005, p. 31), inovar tem uma ligação direta com “[...] mudança, com fazer as coisas de forma diferente, com criar algo novo e com a transformação do ambiente onde se está inserido”. Nesse mesmo sentido, Lastres e Cassiolato

(2000) pontuam que a compreensão contemporânea associa de forma crescente inovação e conhecimento, de forma cada vez mais interligada. Assim, para que o inovar seja possível, é constantemente demandado que ocorra um aprendizado e uma resposta aos diferentes contextos em que a inovação se manifeste.

A abordagem da inovação traz a necessidade da compreensão desse conceito tanto de forma geral quanto no ambiente educacional e, neste caso em específico, na EaD na educação superior. Tavares (2019) menciona que, dentro e fora da educação, o termo “inovação” é muito utilizado, mas nem sempre vem acompanhado de uma menção ou abordagem sobre o seu significado.

Como no meio externo, a inovação tem conceitos múltiplos no meio educacional, no qual se associa a diferentes processos, fatores e visões. Imbernón (2000) teceu algumas reflexões ligadas ao ambiente educacional que permitem contextualizar como a inovação se assenta nele e quais são seus principais pontos de interesse, desafio e transformação. Enumera que a inovação envolve:

[...] a recuperação por parte dos professores e demais agentes educativos do controle sobre seu processo de trabalho; a valorização do conhecimento, tanto daquele já adquirido e desenvolvido pelas gerações e culturas anteriores, que tem seu valor e importância mesmo nos dias de hoje, mas que se apresenta como insuficiente para os próximos tempos, quanto dos novos conhecimentos que são investigados e produzidos atualmente em novas condições de número de informações, de velocidade de comunicação e de proliferação de fontes de conhecimento; a valorização da comunidade como verdadeira integrante do processo educativo, da comunidade de aprendizagem, co-responsável pelo projeto pedagógico da instituição; a diversidade como projeto cultural e educativo (IMBERNÓN, 2000, p. 80).

Nesse sentido, é possível incluir nessa interpretação o pensamento de Masetto (2004), para quem os professores – em face das novas formas de mediar à educação trazida pelas tecnologias, dos novos cenários e do interesse pelo aprendizado – vivem um dilema constante, pois, qualquer que seja o nível educacional em que atuem, precisam estabelecer o controle do processo de trabalho e se reequilibrarem diante das demandas de conhecimento. O inovar surge assim como um processo necessário – mas também complexo –, já que também é uma mudança e, por isso, retira ainda mais o pouco assento estável que a docência, base do ato educacional, possui nesse cenário. É possível conceber, por analogia a este texto, que na EaD existem mudanças de natureza vertiginosa sob profundas premissas críticas e que se relacionam com o sentido de mercado e educação, em constituição e andamento.

Com a compreensão da inovação a partir desses conceitos de base, é possível passar para um diálogo entre as obras de outros autores e aqueles que assinam as teses e dissertações selecionadas para esta análise. O primeiro sentido que se revelou emergente foi o de inovação

pedagógica, que foi tratada por Queiroz (2011) como a que circunda aspectos da prática da docência e das escolhas didáticas e metodológicas para capitanear o ensino a distância. Inovar seria, dessa forma, uma necessidade e uma condição contínua, mas também um processo mediado pela provocação ao professor para que se adeque a esse caminho. No entanto, nem sempre os avanços tecnológicos caminham juntos com a capacidade e as condições docentes de seguirem em um mesmo sentido, que mobiliza tempo e aprendizagem para transitar fluentemente nos ambientes digitais e em seu meio.

Queiroz (2011) situa a inovação pedagógica entre a necessidade e o prazer da reconstrução, em um meio no qual as tecnologias e os ambientes virtuais desafiam o docente ao seu controle como forma de dominar a prática educacional. As inovações tecnológicas no campo da EaD, gradativamente converteram a sala de aula do professor de um ambiente feito por lousa e quadro negro a outro, estruturado no ambiente virtual e que responde pelo nome de AVA, Moodle e suas tecnologias.

A inovação pedagógica como mudança que afeta diretamente o ensino e a aprendizagem na EaD foi discutida por Fino (2008, p. 277) como transformação e ruptura de paradigmas que levam à adaptação. A inovação traz “[...] mudanças qualitativas nas práticas pedagógicas e essas mudanças envolvem sempre um posicionamento crítico, explícito ou implícito, face às práticas pedagógicas tradicionais”. Assim, sempre que um elemento inovador é introduzido, existe uma reflexão para equilibrar os atores educacionais e possibilitar, novamente, que o ensino e o aprendizado sejam possíveis. Se isso não ocorre, é em razão da inefetividade da inovação pedagógica estabelecer-se como tal.

Para consolidar esse entendimento, recorre-se a Papert (1980), que afirma ser possível resumir o sentido de inovação pedagógica como aquela que existe no intuito de prover o máximo aprendizado com a mínima intervenção de ensino possível. No entanto, como está implícito, é preciso que o aprendizado ocorra, e que o ensino esteja presente.

Na pesquisa de Costa (2016), foi possível identificar a percepção de que a inovação na EaD tem também aspectos desafiadores para os estudantes, especialmente quanto às estruturas e às relações de ensino e aprendizagem, que replicam desafios comuns aos professores. Ao aprender em um meio distinto e constantemente envolvido de novas formas de aprender e contatar conteúdos, o discente tem no contato com o que é inovado no aprendizado e o desafio de aderir às propostas de autonomia e autogestão do conhecimento.

O diálogo entre prazer e sofrimento docente e discente, associado à inovação na EaD, especialmente a pedagógica e a tecnológica, pode ser compreendido também a partir de Sousa

J. C. (2012), quando observou que os movimentos inovadores ocorrem de modo sequencial e constante, de acordo com o avanço tecnológico. Por isso, pontua-se que a didática e a metodologia terminam em constante convergência e integração, enquanto os sujeitos inseridos nesse movimento (docentes e discentes) aprendem e ensinam.

O espaço de alunos e professores no processo de inovação da EaD na educação superior pode ser interpretado especialmente a partir do reconhecimento de que esses atores mediam, impulsionam e permitem – ou geram barreiras – para essa finalidade. Isso pode ser percebido no recorte reflexivo acerca da inovação no campo educacional, trazido por Fino (2008, p. 277-278):

A educação institucionalizada preserva as práticas tradicionais, encontrando sempre pretextos para impor a ortodoxia;
 A inovação pedagógica não é o resultado da formação de professores, ainda que a (boa) formação seja determinante;
 A inovação pedagógica não é induzida de fora, mas um processo de dentro, que implica reflexão, criatividade e sentido crítico e autocrítico;
 A inovação pedagógica, ainda que inspirada ou estimulada por ideias ou movimentos, que extravasam o âmbito local, é sempre uma opção individual e local;
 A inovação pedagógica dentro da escola envolve sempre o risco de esbarrar contra o currículo;
 A inovação pedagógica, nestes dias de desenvolvimento experiencial da ciência e da tecnologia, não é sinônimo de inovação tecnológica.

Assim, pode-se refletir, a partir de Fino (2008), que o estabelecimento da inovação é complexo e faz frente aos hábitos, teorias e recursos que podem estar arraigados no meio pedagógico, ainda ancorado no ensino presencial. Antes que a inovação seja assimilada pelos discentes (e que esses passem pelos demandados processos adaptativos), ou seja pelos professores, que comece no interior da instituição para o seu exterior, a partir da ampliação da sua validade. Currículo, cultura institucional e fatores correlatos concorreriam, portanto, para esses resultados.

Nesse contexto, organizações educacionais inovadoras apresentariam processos de mesma natureza, sobrepondo a sua prática como um norte a ser seguido pelas demais, em maior ou menor tempo. Entre as instituições de ensino, o quanto conseguem se estabelecer com solidez na oferta educacional de qualidade, com recursos que facilitem a obtenção de metas de acesso, conclusão e aprendizagem institucional, terminam sendo o norte de inovação adotado.

É com essa finalidade que a inovação foi evidenciada nesta dissertação, ou seja, como resultado da sinergia entre diferentes agentes. Isso pode ser percebido, no âmbito da EaD, no estudo de Sousa J. C. (2012), que observou a necessidade de conciliar as práticas de gestão e

de coordenação para a melhoria e para o desempenho dos resultados da inovação, tanto no que diz respeito ao planejamento/consolidação das ações quanto na adequação legal. Nesse mesmo sentido, Vale Júnior (2016) constatou que essa sinergia é um fator potencial para que haja estabilidade na oferta e continuidade dos cursos que ainda não tenham atingido uma condição ideal.

Para além das flutuações na oferta de vagas, a exploração dos recursos para o ensino em EaD sugere uma possível estagnação de meios que, anteriormente, já foram considerados inovadores, mas que romperam com o pensamento de uma melhoria contínua. Vale Júnior (2016) observou, entre os diferentes conceitos que podem se direcionar a inovação, também assume o sentido de uma das formas de aproximação entre o alunado e o ambiente de aprendizagem em EaD, e, por isso, contribui para a aproximação do discente com o que é repassado em seu curso, o acesso e o cumprimento do percurso educacional proposto. Quanto maior for a inovação e sua estrutura maior será o vínculo com a constância na oferta de vagas.

É importante adicionar à análise de Sousa J. C. (2012), Vale Júnior (2016) e Tedesco (2000), que destacam que uma instituição que ofereça ensino em EaD precisa desenvolver, simultaneamente, maior flexibilidade curricular e de organização, o que requer que esteja aberta ao diálogo – o que também representa um sentido de inovação. Isso significa que as transições e até mesmo o estabelecimento de um modelo de EaD inovador devem estar idealmente calçados no diálogo, com a participação da comunidade de professores, alunos e interessados no processo de ensino, a fim de que as mudanças sejam assentadas com o sentimento de pertencimento.

Salatino (2018) abordou a inovação na EaD com ênfase no campo da avaliação e de seus processos. Em sua interpretação, a avaliação em EaD é tão plural quanto no meio físico, no entanto, existiriam sempre novidades e inovações nas formas de realizar testes, mensurar a aprendizagem, observar o engajamento e o envolvimento dos estudantes com a proposta de ensino. Sempre que algo novo e significativo é colocado em andamento, é fundamental que exista o acompanhamento de seus reflexos na aprendizagem dos discentes, para que o elemento inovador seja validado ou refutado.

Faria (2012) observou que a inovação é um elemento inerente à EaD, no entanto, afirmou que existem dificuldades para que as atuações pedagógicas, didáticas e metodológicas acompanhem o campo plural das tecnologias. Assim, a existência de um recurso ou de uma possibilidade não seria necessariamente um indicativo de que poderia ser incorporado ao fazer

educacional, uma vez que é necessário aos docentes e discentes se adaptarem a esse contexto e uso. Essa percepção pode ser complementada com o estudo de Marques (2016), para quem a inovação é um fator competitivo, e por isso mesmo uma característica determinante para um ambiente educacional voltado ao capital, no qual o aprendizado permanece como o principal produto educacional.

Assim, observa-se que é interessante observar que, em Morés (2011), encontra-se a afirmação de que é necessário que as inovações em EaD sejam incorporadas para que possam ser validadas. Esse processo garante que a EaD atinja um *status* inovador, o que ocorre quando se muda ou se ressignifica um contexto, que engloba os elementos pedagógicos, científicos e tecnológicos. Embora ensino, pesquisa e extensão sejam pilares fundamentais da educação superior, existe na EaD, quando inserida nesse nível de ensino, a necessidade de desenvolver ações que tornem o aprendizado crítico e contextual, o que pode ocorrer por meio da interdisciplinaridade, da autonomia e da autogestão do conhecimento, da conexão com a prática e do avanço do uso tecnológico.

As mudanças que afetam de forma cada vez mais acelerada a educação e que são mediadas pelas tecnologias são usualmente denominadas como “inovação”, termo que é utilizado sempre que elementos tecnológicos estão presentes. No entanto, esse tipo de aplicação nem sempre considera o sentido de transformação ou a necessidade de um novo paradigma para o termo. Essa associação pode ser mais bem compreendida a partir do que expõe Riedner (2018, p. 27): “[...] o conceito de inovação aparece relacionado com o conceito de mudança, como alterações que são realizadas de maneira progressiva”. Dessa forma, para definir inovação e separar o que representam melhorias ou adendos aos procedimentos anteriores, é necessário considerar o contexto histórico dos processos abordados.

Educacionalmente, inovar envolve as práticas pedagógicas para que o ensino e a aprendizagem sejam estruturados de forma mais concreta para o estudante, qual seja a sua idade ou faixa de aprendizagem. Nesse sentido, Pischetola *et al.* (2019, p. 140) afirmam:

Para inovar a educação precisamos olhar para as tecnologias como parte da nossa cultura, refletir sobre as estratégias que nos permitem enfrentar a incerteza e a insegurança comuns em processos de mudança, e pensar sistematicamente a prática pedagógica.

É importante, portanto, que a tecnologia seja interpretada como uma cultura, e isso implica identificar que ela está presente de forma peculiar e contextual nas práticas pedagógicas, sociais, econômicas e culturais. Quando esse tipo de pensamento é atribuído à tecnologia, é possível compreender, mediante uma interpretação holística, as mudanças que

atingem o ensinar e o aprender, ou seja, a sua natureza e seus fundamentos, e de uma forma que se aproxime da condição ativa do aprendizado e se dissocia da passividade discente. Nem todas as práticas usualmente de sucesso e acolhidas no ambiente presencial se validam e perpetuam em resultados no ambiente EaD; por isso, a inovação busca suprir essas lacunas, trazendo novas formas de ensinar e aprender nos ambientes virtuais de formação superior.

A partir da análise da literatura consultada, a concepção de inovação adotada nesta pesquisa é fruto de um conjunto conceitual ancorada nas percepções de Imbernón (2000), Lastres e Cassiolato (2000), Tedesco (2000), Masetto (2004), Correia Neto e Dornelas (2005), Sarkar (2007), Fino (2008), Gupta (2008), Morés (2011), Queiroz (2011), Faria (2012), Sousa J. C. (2012), Costa (2016), Vale Júnior (2016), Riedner (2018), Salatino (2018), Pischetola *et al.* (2019) e Tavares (2019). Nelas, a inovação no campo da EaD apresentou-se inicialmente como uma ruptura com o ensino presencial, a partir do fazer docente, da didática e da metodologia, bem como dos seus desafios.

Na continuidade das interpretações propiciadas pela literatura, a inovação na área de interesse não é dada somente pela tecnologia em si ou por sua possibilidade de uso, embora essa seja de elevada importância à sua efetivação. Contudo, envolve a aplicação da proposta de transformação significativa e sua acolhida por professores e estudantes, a partir da recepção dos primeiros. Assim, a inovação em EaD na educação superior é uma prática constituída pela sinergia dos atores educacionais, formada em sua eficácia e acolhida pela dialogia e adequação didática e metodológica a docentes e discentes e estabelecidas por seu nível de incorporação ao fazer educacional nesse meio. Assim, para que uma inovação se consolide precisa ser incorporada por esse meio e, responsivamente, corresponder às necessidades presentes.

A partir da pesquisa realizada em referência à EaD, foi possível construir um quadro-síntese a respeito dos principais sentidos que envolvem o termo, e como os autores resumem a sua expressão. Isto se encontra desfechado no Quadro 5:

Quadro 5 - Conceitos de inovação nas publicações pesquisadas em EaD

1	Inovação quando se muda ou se ressignifica um contexto.
2	Inovação pedagógica em conexão com a tecnológica
3	A necessidade de conciliar as práticas de gestão e de coordenação para a melhoria e para o desempenho dos resultados da inovação
4	Maior flexibilidade curricular e de organização, o que requer que esteja aberta ao diálogo
5	Inovação na EaD com ênfase no campo da avaliação e de seus processos
6	Inovação é um fator competitivo no ambiente educacional
7	As relações da inovação pedagógica, científica e tecnológica
8	Inovação pedagógica

Fonte: elaborada pela autora, 2021.

Neste conjunto de conceitos é possível posicionar oportunamente a questão do diálogo entre prazer e sofrimento docente e discente, associado à inovação na EaD, especialmente a pedagógica e a tecnológica, pode ser compreendido também a partir de Sousa J. C. (2012), quando observou que os movimentos inovadores ocorrem de modo sequencial e constante, de acordo com o avanço tecnológico. Por isso, pontua-se que a didática e a metodologia terminam em constante convergência e integração, enquanto os sujeitos inseridos nesse movimento (docentes e discentes) aprendem e ensinam.

Assim, no que diz respeito à EaD e os resultados das pesquisas analisadas pode-se destacar que, a inovação tecnológica e a inovação pedagógica são processos que, relacionados, podem contribuir um com o outro; a gestão da inovação é necessária para um planejamento estratégico e organizacional da instituição; a difusão na inovação ocorre por meio da tecnologia; a inovação pedagógica, científica e tecnológica constitui estratégias interligadas capazes de colaborar para a dinâmica na inovação; a inovação educativa, ou pedagógica, apresenta elementos que podem ser considerados triviais, mas muito importantes para inovação, tais como o acolhimento dos alunos e a elaboração de material didático, dentre outros.

3 ACESSO E INOVAÇÃO NA EaD NOS DOCUMENTOS INSTITUCIONAIS DA UFMS

Reúne-se neste capítulo a pesquisa empírica desta dissertação, a partir dos resultados obtidos por meio da investigação da análise e interpretação dos dados coletados, com o objetivo de analisar como o acesso e inovação na EaD estão presentes nos documentos oficiais, dada a sua importância no processo de institucionalização. Para o presente estudo, faz-se necessária a caracterização da Universidade Federal de Mato Grosso do Sul (UFMS). Assim, apresenta-se o contexto histórico da instituição no desenvolvimento da EaD e na sequência a análise dos seguintes documentos: Estatuto da Universidade Federal de Mato Grosso do Sul, Regimento Geral da UFMS, Regulamento Geral dos Cursos de Graduação da instituição, o Projeto Pedagógico Institucional (PDI), o Plano de Desenvolvimento da Unidade (Agência de Educação Digital e a Distância), os Planos de Desenvolvimento Institucionais (PDIs) e os Projetos Pedagógicos dos cursos de licenciaturas, na modalidade a distância, da UFMS: com destaque para os conceitos de acesso e inovação, preconizados nos documentos evidenciados.

3.1 O contexto histórico da UFMS na EaD

O desenvolvimento dos cursos em EaD na UFMS são referentes ao processo que respondem por institucionalização, descrito por Real, Maciel e Ribas (2018, p. 136-137) como um percurso de mobilização, durante o qual ocorrem condições que podem favorecer a “[...] implementação de ações e políticas, dentre esses processos, destacamos: construção de pontos de referência, modelos, criação de força-tarefa, reuniões, obtenção de apoio externo, utilização de aliados institucionais e criação de planos de ação”.

A UFMS iniciou a sua atividade educacional com cursos presenciais, em 1962, antes da Divisão do Estado de Mato Grosso do Sul, que ocorreu em 1977. Sua estrutura primeira é considerada o embrião da educação superior regional, foi iniciada com a criação da Faculdade de Farmácia e Odontologia de Campo Grande. No ano 1966, em decorrência da Lei Estadual nº 2620/1966, houve uma mudança estrutural e foram incorporados ao que passou a ser conhecido como Instituto de Ciências Biológicas de Campo Grande (ICBCG). Este Instituto acoplou outros cursos, com novos departamentos e a inovação trazida pelo curso de Medicina. No ano 1997, foi criado em Corumbá o Instituto Superior de Ciências Biológicas e, no mesmo

ano, o Instituto de Ciências Humanas e Letras, na cidade de Três Lagoas, com uma rede inicial de ensino superior sendo formada por essas iniciativas pontuais (UFMS, 2021).

Ainda, no relato da UFMS (2021), a junção dos institutos de Campo Grande, Três Lagoas e Corumbá formou a Universidade Estadual de Mato Grosso (UEMT), conforme estabelecido pela Lei Estadual nº 2.947/1969. A expansão dos cursos e polos continuou e, no ano seguinte, foram criados os Centros Pedagógicos de Aquidauana e Dourados. A divisão do Estado de Mato Grosso ocorreu em 1977, com a criação do Estado de Mato Grosso do Sul, e assim, dois anos mais tarde, pela Lei Federal nº 6674/1979, estabeleceu-se a UFMS, o que levou ao desmembramento do seu Centro Pedagógico de Rondonópolis, o qual passou a integrar a Universidade Federal de Mato Grosso (UFMT). A oferta educacional da UFMS contempla cursos presenciais e EaD. No contexto das políticas de expansão, o *campus* de Dourados foi desmembrado da UFMS e passou a constituir a Universidade Federal da Grande Dourados (UFGD), no ano 2006.

Nessa constituição histórica, a trajetória da inserção da EaD na UFMS não é algo recente, mas apresenta-se em constante constituição. De acordo com Correia *et al.* (2010), os primeiros passos nesse sentido foram dados ainda no início dos anos 1990, quando foi criado o Grupo de Apoio ao Ensino de Ciências e Matemática no Primeiro Grau (GAECIM), e os docentes de diferentes áreas das ciências atuantes da UFMS expressaram o interesse de organizar um grupo que pudesse oferecer qualificação aos professores do grupo GAECIM, que atuavam nas redes públicas de ensino. O grupo criado foi o início de um processo de maturação e oferta de formações à distância que prosperou e resultou na Portaria nº 332/2000, com a formalização da Assessoria de Educação Aberta e a Distância (AEAD) da UFMS, uma base ao desenvolvimento dessas políticas e práticas formativas.

Conforme observado por Rocha, Kanashiro e Noal (2018), com a maturação da capacidade institucional para a educação aberta, a UFMS iniciou a oferta das licenciaturas EaD, no ano 2001, sustentada pela Portaria nº 2.113, 10 de setembro de 2001, que a credenciou para essa atividade. No momento dessa autorização, foram apresentados dois produtos de cursos que abriram esse reconhecimento, ambos voltados à educação: o curso de Licenciatura em Pedagogia, para a atuação nos Anos Iniciais do Ensino Fundamental, e a Orientação Pedagógica em Educação a Distância. A UAB foi um marco importante para a estruturação de oferta de cursos, pois essa proporcionou maior expansão na oferta institucional presente: se antes houve a possibilidade dos dois cursos iniciais, posteriormente houve a de cursos decorrentes do programa Proformar e Setentrional, assumidos para oferecer Pedagogia à Educação Infantil e

licenciatura em Biologia. Dessa maneira, foi possível à instituição expandir a oferta formativa às licenciaturas a partir de 2008 nos cursos de Letras (Português-Espanhol, Ciências Biológicas e Matemática). Tanto no Proformar quanto no Setentrional foram resultados da abertura do Edital Público MEC/SEED nº 1/2004, com a finalidade de subsidiar apoio financeiro para a expansão de cursos EaD pela UFMS, na forma de consórcios.

Essa oferta foi realizada em nove polos da UFMS no Mato Grosso do Sul, no ano 2008, e as primeiras turmas tiveram a sua formatura no ano 2012. No ano 2018, foram oferecidos seis cursos de licenciatura EaD pela UFMS (Ciências Biológicas, Educação Física, Geografia, Letras – Português e Espanhol, Matemática e Pedagogia), e outros cursos adicionais para a formação contínua docente, com os cursos oferecidos em dez polos presenciais, que foram distribuídos nas cidades de “[...] Água Clara, Bataguassu, Bela Vista, Bonito, Camapuã, Costa Rica, Miranda, Porto Murtinho, Rio Brilhante e São Gabriel do Oeste” (ROCHA; KANASHIRO; NOAL; 2018, p. 3). O financiamento dos cursos ocorreu por meio do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), que também ofereceu cursos de especialização, seguindo um alinhamento às orientações do Programa de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (REUNI), movimento que representou avanço, pois possibilitou a contratação de docentes pela UFMS para que pudessem atuar de forma específica na EaD. Houve um intervalo na oferta das licenciaturas EaD na UFMS, que ocorreu entre 2015 e 2017, quando não houve abertura de novos editais, e isso ocorreu em razão de retenções de financiamento oriundas do governo federal (MACIEL; TAVEIRA; RUAS, 2021).

A constituição da experiência de oferta das licenciaturas EaD foi também um processo que possibilitou compreender como a institucionalização deste ensino ocorreu pela universidade, em conformidade ao processo descrito por Santos, Lima e Nogueira (2021), conforme abaixo em recorte, como algo pautado em fases, em que as três principais são:

[...] mobilização, implementação e institucionalização, que não obedecem necessariamente a uma ordem de ocorrência, podendo ser concomitantes ou dinâmicas. A mobilização é o momento em que o objeto ou a ação é preparado para a mudança [...]; é o processo que leva à decisão de prosseguir com a execução de uma política ou ação [...]. As características do processo de mobilização são: construir pontos de referência e modelos; criar força-tarefa; estabelecer reuniões; angariar apoio externo; utilizar aliados institucionais; e definir planos de ação [...]. [...] Nessa fase, as instituições não possuem agenda e poucas conversas sobre a ação são realizadas. Não existe compromisso, e é muito pouca ou nenhuma a consciência da importância sobre a ação. Pontua ainda o autor que os debates ou as conversas são sempre difíceis e carregados de conflito, e os esforços em andamento acabam sendo realizados por unidades particulares. A implementação é definida [...] como o processo de colocar em prática uma ideia, um programa ou um conjunto de atividades e estruturas. Nessa

fase, explica, o pessoal de uma organização ou um órgão decide usar ou adotar a ação proposta, cuja duração pode levar menos de seis meses ou até cinco anos. [...]. É na fase da implementação que a mudança ou ação é 30 Institucionalização da educação superior a distância nas universidades federais da região Centro-Oeste introduzida, seguindo uma determinada ordem: criação de infraestrutura e apoio para a ação; introdução de incentivos e/ou desincentivos; e manutenção da dinâmica de desenvolvimento da ação. Nessa última fase, [...] já se possui uma agenda e foram realizados debates e momentos de discussão sobre o tema, além de as ações possuírem uma retórica clara. Os partidários, ou legisladores, e os gestores comprometidos com a ação começam a escrever sobre a importância de se passar da retórica para a ação, porque existem mais programas menos compartimentados do que antes [...] (SANTOS; LIMA; NOGUEIRA, 2021, p. 29-30).

Assim, as colocações de Santos, Lima e Nogueira (2021) indicam que o estabelecimento da EaD em uma universidade federal é um processo rico, contínuo e sistemático, que faz com que sejam percebidas as inclinações presentes em sua personalidade institucional contra ou a favor deste processo. Igualmente, nos passos descritos, é possível identificar a presença, construção ou ausência de políticas institucionais para a modalidade, a fim de uma discussão crítica a respeito.

Para Batista e Riedner (2018), a UAB foi a ponte de abertura e fomento para que a EaD pudesse se estabelecer na UFMS, e as experiências vividas nessa oportunidade passaram a sistematizar as diferentes vivências que se apresentaram à prática, não somente nas licenciaturas, mas também em iniciativas de formação continuada e em bacharelados. No entanto, a sistemática restrição de orçamento para o desenvolvimento da EaD fez com que a expansão pretendida viesse a ser limitada e, em muitos casos, paralisada, seja por dificuldades de comunicação entre os polos, quanto pela ausência de recursos para a continuidade das intervenções. Dessa maneira, a universidade assumiu que seria mais simples, diante das condições, ofertar novos cursos a polos que tivessem melhor estrutura de atendimento, em lugar de equiparar todos os polos a boas condições de oferta. O resultado disso foi um redesenho de oferta no ano 2016, cuja busca foi superior ao número das vagas ofertadas, apresentando-se da seguinte maneira:

1. Licenciaturas em Ciências Biológicas, Letras com habilitação em Português e Espanhol, Educação Física e Pedagogia;
2. Bacharelado em Administração Pública; e
3. Pós-graduação Lato Sensu em Gestão Pública, Gestão Pública Municipal, Educação Física Escolar, Mídias na Educação, Relações étnico-raciais, gênero e diferenças no contexto do ensino de História e Cultura brasileira (BATISTA; RIEDNER, 2018, p. 8).

A condição descrita permite arguir que, no caso da UFMS e a partir do exposto por Santos, Lima e Nogueira (2021), é comum o debate a respeito das recorrentes orientações e necessidades de desenvolvimento mais sólido de espaços institucionais claros às licenciaturas

em EaD como um todo, pois não haveria um estabelecimento claro e sólido de políticas capazes de assegurar o desenvolvimento da prática na universidade, de maneira rigorosa, contínua e assistida.

Para enfrentar essa condição, no ano 2017, conforme Batista e Riedner (2018), foi criada a Secretaria Especial de Educação a Distância e Formação de Professores (SEDFOR/RTR), sustentada pela Resolução nº 2, de 20 de janeiro de 2017, do Conselho Universitário da UFMS. A finalidade da Sedfor foi justamente atuar na articulação das políticas, cursos e práticas que faziam uso das tecnologias digitais na educação superior, sendo um núcleo estratégico de intervenções voltadas à capacitação docente e mobilização de recursos humanos, tendo três eixos internos: Divisão de Educação a Distância (DIEAD), Divisão de Formação de Professores (DIFOR) e a Divisão de Inovação de Tecnologias Educacionais e de Infraestrutura Pedagógica (DINOV), dando maior personalidade e clareza à conduta institucional voltada à EaD. Ao tema desta dissertação, destaca-se especialmente o fato da existência da DINOV, que tem a inovação de Tecnologias Educacionais como a frente de base para a sua atividade.

Batista e Riedner (2018) afirmam que, em 2017, a UFMS passou a observar especificamente fatores que contribuíram para a continuidade dos alunos nos cursos, ou que serviam para a sua desistência, a partir dos dados que podiam ser acessados no AVA dos cursos de EaD. As informações oriundas dessa mineração ofereceram a perspectiva de que o uso do AVA era uma questão problemática para muitos desses estudantes, que terminavam demandando acompanhamento de ações tutoriais pelos polos. Consequentemente, a inovação passou a ser evocada nesse contexto como instrumento de extensão do acesso.

Na ampliação dessas possibilidades que fazem com que o acesso seja visto de uma forma mais crítica e amplificada, Chiapetta *et al.* (2019) argumentam que:

A desistência, na educação a distância, pode ocorrer nas seguintes condições: o aluno se inscreve, mas não confirma a matrícula; ele se matricula, mas não acessa o ambiente; o aluno acessa, mas não envia as atividades; o aluno solicita a sua saída; o aluno não conclui o curso [...]. Embora pareçam concepções simplificadas, os pontos de corte convivem com acentuada variabilidade nas definições e momentos considerados nas estimativas da evasão, o que dificulta as comparações entre cursos, instituições e regiões. Essa variabilidade também é notada nas percepções sobre a evasão que partem de um extremo que a concebe como constituinte inevitável de toda a transação (insatisfação do usuário), até o outro, onde a sua ocorrência é tida como traumática e assustadora para os envolvidos. Há também uma associação entre evasão e doença, exemplificada pelos termos utilizados na literatura de língua inglesa que sinalizam uma abordagem patológica do fenômeno e assumem uma simetria com o processo de cura [...] (CHIAPETTA *et al.*, 2019, p. 239).

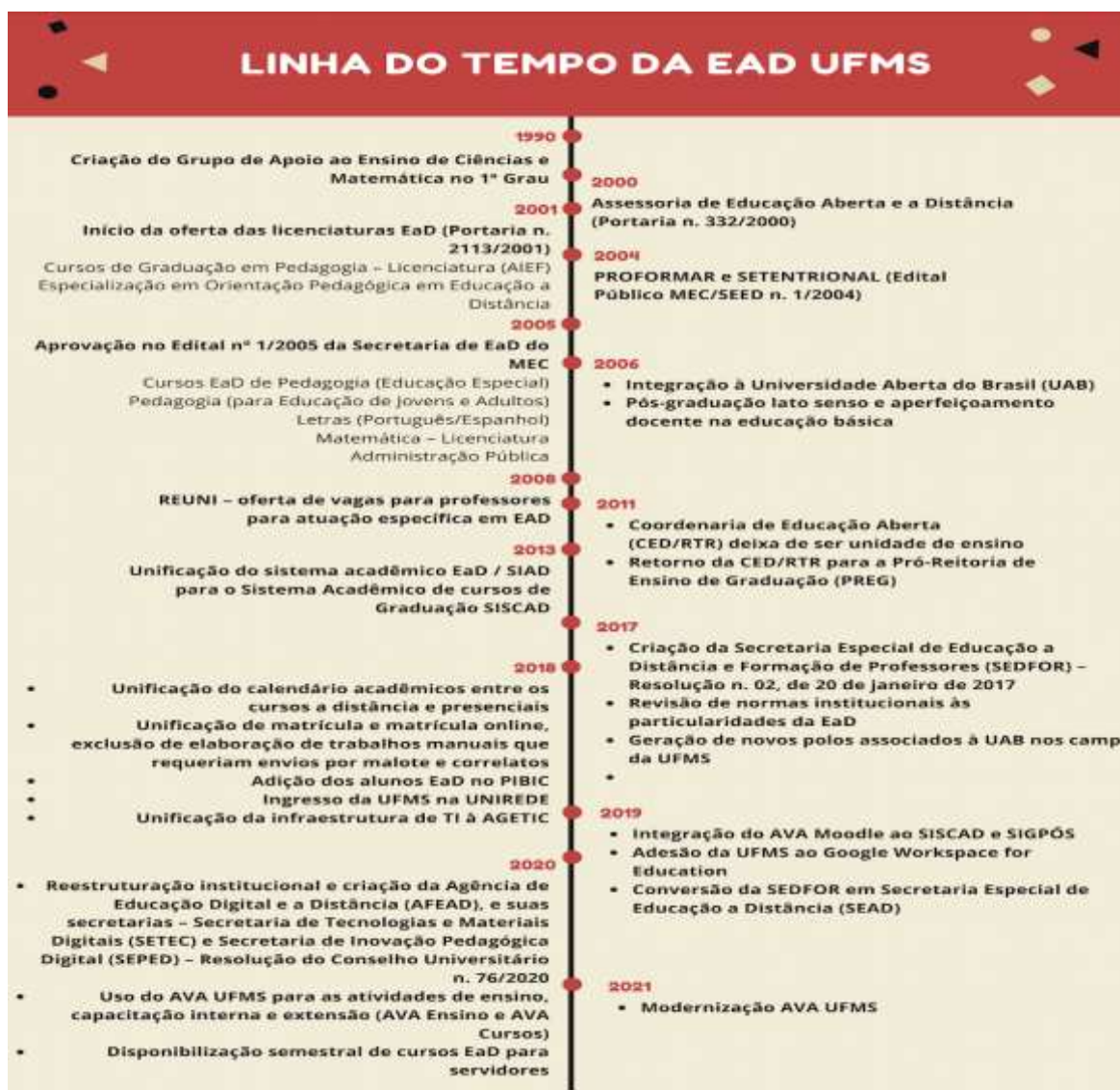
A partir do trazido por Chiapetta *et al.* (2019), a inovação surge como uma necessidade para responder quais fatores, dessa amplitude de condições, levam à ruptura dos resultados esperados do acesso, e se envolvem, diretamente, em inovar para oferecer maiores resultados. Formalmente, Batista e Riedner (2018) relatam que o resultado desses interesses veio pela consolidação da Plataforma de Mineração de Dados para a Predição da Evasão, que passou a desenvolver contribuição direta à UAB/CAPES (via portaria nº 183/2016), para apoiar nas decisões e condições educacionais presentes. Igualmente, assim como a atenção à inovação pedagógica foi desenvolvida na estrutura institucional, também foram sistematizados projetos e intervenções para atingir a associação da EaD à tríade da educação superior: ensino / pesquisa / extensão.

Batista e Riedner (2018) discutem que, dentre as diferentes ações tomadas, os discentes da EaD passaram a poder integrar o Programa Institucional de Bolsas de Iniciação Científica (PIBIC), e foram unificadas as matrículas online para os diferentes cursos ofertados, entre outras medidas de aproximação. Um fator importante desse período veio pela incrementação de disciplinas semipresenciais, ou totalmente a distância, nas graduações presenciais da UFMS, que trouxe um importante enriquecimento experiencial ao seu uso. O avanço desse percurso à contemporaneidade traz o reconhecimento de uma trajetória de avanços importantes e de desafios persistentes, em que frisaram Kanashiro, Rocha e Noal (2017, p. 9) que:

Não negamos as tensões, os limites e as lacunas que, com certeza, existem. Mas reconhecemos que a EaD é o caminho possível e necessário para ampliar quantitativa e qualitativamente a formação de professores para atuar na educação básica. As universidades e as escolas que sonhamos, que queremos ajudar a construir e as quais temos direito, como cidadãos, ainda são uma utopia. A formação de professores na modalidade a distância, é parte desse longo processo e, para muitos, é o único caminho viável.

Em uma visão geral, é possível posicionar uma linha do tempo, tal como a Figura 7, a respeito do desenvolvimento da EaD na UFMS, da seguinte forma:

Figura 7 - Linha do Tempo da EaD na UFMS



Fonte: Adaptado de UFMS, 2021.

Maciel (2018) ressalta a importância da compreensão dos processos abordados neste item, na forma da institucionalização das licenciaturas EaD na UFMS, pois se trata de um exercício contínuo frente ao qual é possível identificar “[...] fatores que influenciam sua implementação e seu fluxo de procedimentos desejados. Por fim, a institucionalização da EaD possui relação direta com a qualidade da modalidade no país [...]” (p. 5). Assim sendo, os movimentos tratados nesta etapa da pesquisa evidenciam como a instituição se modelou e adaptou a esse novo meio, e sinaliza o reflexo das políticas e práticas educacionais presentes.

Desta maneira, Kanashiro Rocha e Noal (2017) sintetizam a essência das condições que se colocam à compreensão inicial das licenciaturas EaD frente às assimetrias, contradições e problemas que acompanham o seu desenvolvimento. Mesmo que exista, no caso desta

dissertação, a necessidade de desenvolvimento de políticas mais consistentes e suficientemente sólidas à identidade da EaD, de uma forma geral, na UFMS, no campo dos ganhos, as licenciaturas em EaD atendem a uma premissa fundamental de qualificação e formação do magistério, como elemento fundamental para que a sejam coordenadas medidas de melhoria e continuidade.

A UFMS possui o *campus* central, que também serve como sede administrativa, situado na cidade de Campo Grande-MS, e para ampliar a cobertura educacional e capilarização de acesso ao ensino, há *campi* distribuídos nas cidades de Aquidauana, Chapadão do Sul, Corumbá, Coxim, Naviraí, Nova Andradina, Paranaíba, Ponta Porã e Três Lagoas. Ao todo, são cerca de 1,4 mil docentes que atuam na instituição, com o suporte de 1,8 mil servidores técnico-administrativos. De uma forma geral, 80% dos docentes que atuam na UFMS são doutores, sendo esse um diferencial educacional. São oferecidos atualmente 113 cursos de graduação de forma presencial e 7 a distância, com um total de 16 mil alunos matriculados. A pós-graduação *stricto sensu* oferece, ao todo, 45 programas, e são mais de 2 mil matrículas em mestrado e doutorado, com aproximadamente 7 mil alunos especializados (UFMS, 2017). Nesse conjunto de atuação pedagógica, a EaD representa uma alternativa que permitiu estruturar um comportamento de expansão e de abertura de cursos a um acesso mais amplo, onde a capilarização dos polos não foi suficiente atingir, de acordo com a demanda de acesso formativo, democratizando os espaços institucionais. No item seguinte, tem início a análise dos documentos institucionais que apresentam conceitos e elementos voltados ao acesso e inovação, nesta ordem, na UFMS.

3.2 Acesso e EaD nos documentos institucionais da IFMS

Nesta seção, destacamos inicialmente que os documentos apresentaram os seguintes sentidos de menção do termo “acesso”: como elemento de contrapartida social; como superação geográfica; como atrelado à permanência; como conhecimento e acesso como categoria crítica de assimetrias educacionais, sociais e econômicas. Para que estes conceitos fossem atingidos, os documentos institucionais já citados foram analisados isoladamente, em busca de um panorama quanto ao sentido do termo e como ele se concretiza nas licenciaturas oferecidas na modalidade a distância.

Nas relações do Projeto Pedagógico Institucional (PPI), dos Planos de Desenvolvimento Institucionais (PDIs), dos Projetos Pedagógicos dos cursos de licenciaturas EaD e em documentos

gerais associados a essas formações, observou-se que o acesso é tratado a partir de algumas vias de conceituação: a primeira delas, da forma física, sendo um termo voltado ao acesso estrutural, físico, concreto (no sentido de rampas, espaços acessíveis a pessoas com deficiência e adaptações dessa natureza) à unidade educacional; a segunda é o acesso como ingresso a dados, informações e publicações ligadas à UFMS ou à produção e desenvolvimento acadêmico, relacionado ao uso das tecnologias da informação; a terceira categoria, voltada ao sentido educacional de ingresso e desenvolvimento de aprendizagem institucional.

Neste contexto, a análise do acesso e da inovação na UFMS foi conduzida pela inclusão de documentos institucionais, e o conceito adotado para cada termo, a partir do recorte temporal de 2010 a 2020. Os documentos foram particionados em tipos, para a discussão, sendo eles: documentos institucionais e Projetos Pedagógicos de cursos de licenciatura EaD da UFMS, e foram analisados os conceitos de acesso e discussão, conforme o Quadro 6:

Quadro 6 – Documentos institucionais investigados da UFMS (2010-2020)

Documentos	Data/ano	Objetivos
Resolução nº 27, do Conselho Universitário da Fundação UFMS - Projeto Pedagógico Institucional (PPI)	7 de maio de 2009	O PPI/UFMS é um instrumento político, filosófico e teórico-metodológico que, além de conter o atual perfil da instituição, deverá nortear suas práticas acadêmicas, a partir da sua trajetória histórica, inserção regional, vocação, missão, visão e objetivos para cada área de atuação: gestão, ensino, pesquisa, pós-graduação e extensão (UFMS, 2009, p. 9)
Resolução nº 35, do Conselho Universitário da Fundação Universidade Federal de Mato Grosso do Sul (UFMS)	13 de maio de 2011	Alude sobre o Estatuto da UFMS, no que se refere à organização técnica e administrativa da instituição (UFMS, 2011a).
Resolução nº 78, do Conselho Universitário da Fundação Universidade Federal de Mato Grosso do Sul (UFMS)	22 de setembro de 2011	É o Regimento Geral da UFMS, nos quesitos regulamentação, organização e funcionamento da instituição (UFMS, 2011b).
Resolução nº 550 do Conselho de Graduação da Fundação UFMS.	20 de novembro de 2018	Aprova o Regulamento Geral dos Cursos de Graduação da UFMS.
Plano de Desenvolvimento Institucional (PDI)	2010-2014	São as diretrizes para o desenvolvimento do planejamento e gestão da IES, referente às filosofia, missão e políticas institucionais que orientam suas ações, à sua estrutura organizacional e às atividades acadêmicas que desenvolve e/ou pretende desenvolver (UFMS, 2010, 2015, 2020a).
	2015-2019	
	2020-2024	
Plano de Desenvolvimento da Unidade – Agência de Educação Digital e a Distância	2020-2024	A função deste documento é de viabilizar os cursos de graduação, pós-graduação e extensão na modalidade a distância e mediadas por TICs (UFMS, 2020b).

Fonte: Elaborado pela autora, 2021.

No Quadro 6, pode-se identificar a diferença entre o Estatuto e o Regimento Geral da UFMS. O primeiro é o documento que regulamenta o funcionamento da instituição, e o segundo complementa as normatizações do estatutário para organizar a estrutura acadêmica: são documentos interligados que legitimam a universidade.

Resumidamente, os documentos institucionais da UFMS apresentam a regulamentação e organização das atividades para um processo de melhoria do trabalho na instituição, e cada documento tem um propósito específico. Tavares e Gomes (2018, p. 648) sustentam que esses documentos têm “[...] uma forte dimensão política: definem as linhas políticas da instituição e são, até certo ponto, mensagens apologéticas da própria instituição e das suas tarefas acadêmicas e sociais”. Isto colocado, a presença do acesso foi analisada neste conjunto de documentos institucionais. No item seguinte, tem início a análise dos documentos institucionais que apresentam conceitos e elementos voltados ao acesso, na UFMS.

3.2.1 O acesso em EaD nos documentos institucionais da UFMS (2010-2020)

O primeiro documento analisado foi a Resolução nº 27, de 7 de maio de 2009, que se encontra um ano abaixo da margem temporal de análise quanto ao seu ano de criação. Contudo, por se encontrar em vigor até o ano de 2022, e representar as diretrizes aplicadas até o presente, foi incluído na análise. Trata-se do Projeto Pedagógico Institucional (PPI), um documento que, no caso das universidades, representa um “[...] instrumento político, filosófico e teórico-metodológico que define diretrizes para as práticas acadêmicas e administrativas das IES [Instituições de Ensino Superior]” (OLIVEIRA, 2011b, p. 1). Portanto, é um documento que evidencia alinhamentos importantes institucionais a respeito da postura da universidade frente a temas e conceitos, e que norteia aspectos de sua condição teórico-prática diante desses temas, assim como de sua condução organizacional.

No PPI, o acesso foi mencionado com diferentes sentidos. São eles: inserção regional; missão institucional; diretrizes, especificamente nos princípios filosóficos-pedagógicos da UFMS; educação superior - um direito de todos; e perfil do ser humano e política-gestão UFMS (2009), que demonstram que o termo tem diferentes abordagens por parte da instituição, ao evidenciar os principais espaços e práticas de intervenção voltados ao acesso.

O PPI (UFMS, 2009), nessas interpelações, evidenciou os principais espaços e práticas de intervenção voltadas ao acesso. Assim, a primeira menção ocorrida no documento se deu no eixo Inserção Regional, conforme recorte seguinte:

Inserção regional

A inserção regional da UFMS vai muito além de critérios quantitativos ou espaciais, materializados pela política de expansão adotada nos últimos anos pela instituição, que vem combatendo o êxodo de estudantes para outras regiões e, especialmente, favorecendo o **acesso** ao ensino superior. É certo que a abrangência geográfica da UFMS tem atendido a uma demanda existente em todo o Estado de Mato Grosso do Sul, parte do oeste do Estado de São Paulo e uma boa parcela do Estado de Mato Grosso, de Goiás, de Minas Gerais e do Paraná, além de países com que nosso Estado faz fronteira (Paraguai e Bolívia), porém ao fator “região” vem agregar-se uma gama variada de aspectos de ordem cultural, científica, econômica, educacional e social, concretizados nos cursos que oferece (UFMS, 2009, p. 16, grifo nosso).

No excerto acima, o conceito de acesso está relacionado à superação geográfica, em que o ingresso à educação superior é tratado a partir da necessidade de superação de barreiras ou dificuldades geográficas e/ou territoriais. Especificamente, a abordagem trazida pelo PPI da UFMS (2009), o acesso se relaciona ao interesse de uma oferta educacional que seja favorável a educação superior a partir das especificidades demográficas de Mato Grosso do Sul, em que alguns territórios possuem particularidades socioculturais e geográficas que necessitam de atenção, cobertura e possibilidade de que seus indivíduos possam acessar a educação superior.

Na sequência, demonstra-se a relação à menção do acesso vinculado ao tema da Missão:

Missão

Assim, visa contribuir para o desenvolvimento científico, tecnológico, cultural e social do país, por intermédio da constituição de profissionais qualificados, com comprometimento ético e responsabilidade social, proporcionando o **acesso** de diferentes segmentos da população ao ensino de qualidade, articulado aos benefícios da pesquisa, da extensão e da formação continuada, privilegiando a descentralização geográfica e buscando, ao mesmo tempo, a inclusão social na construção, pelo conhecimento, de uma sociedade mais justa, mais humana e mais igual (UFMS, 2009, p. 18, grifo nosso).

Como se pode observar, no item Missão, do PPI da UFMS (2009), o acesso é descrito como superação geográfica, indiretamente ligada à superação de assimetrias educacionais, sociais e econômicas. Nesse sentido, o acesso é contemplado como direito de integrar uma premissa de educação superior de qualidade, aquém de condições como restrições geográficas, questões inclusivas e disparidades ou assimetrias, a partir da junção destes dois conceitos. Essa relação do acesso com a missão institucional sugere um sentido político e ideológico do termo, dado pela indicação de que a efetivação assegura uma sociedade mais justa, igualitária e humana, uma educação de qualidade acessível a todos.

No PPI (2009), as Diretrizes e Princípios Filosófico-Pedagógicos da UFMS, o acesso foi mencionado, conforme sequencialmente apresentado:

Diretrizes

Princípios filosóficos-pedagógicos da UFMS

A partir dessa mesma visão sistêmica da educação, a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional de 1996 (LDB) determina [...] (art. 2º), garantindo-se, entre outros princípios, “igualdade de condições para o **acesso** e permanência na escola” (I); “pluralismo de ideias e de concepções pedagógicas” (III); “tolerância” (IV); “valorização do profissional da educação escolar” (VII); “gestão democrática” (VIII); “garantia de padrão de qualidade” (IX) (UFMS, 2009, p. 26, grifo nosso).

Neste excerto, o acesso introduz um novo termo atrelado à permanência. Nessa menção, o vocativo do acesso se dá no intuito de que a universidade ofereça condições para que o processo formativo seja amplo, voltado à compreensão do *holos* humano em seus diferentes prismas, e que seja possível que tal formação passe pela garantia de que o sujeito poderá acessar a sua oferta e nela permanecer até sua conclusão. Acesso e permanência são regularmente mencionados nos documentos da UFMS como elementos integrados, contínuos em seus objetivos – acesso tratado como permanência e conclusão educacional. A permanência engloba as condições de ingresso (matrícula), participação e consolidação das atividades da trajetória educacional, das práticas de ensino e aprendizagem, além da conclusão do curso – o cumprimento do ciclo de aprendizagem. Assim, a UFMS identifica usualmente o acesso dentro da tríade do ingresso, permanência e conclusão (UFMS, 2009).

Em diferentes momentos normativos brasileiros, essa associação pode ser percebida, como no caso da ligação entre acesso e permanência, que se apoia na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB) de 1996, quando refere à necessidade de que haja igualdade de condições não somente para ingressar nos ambientes de aprendizagem, mas para que haja permanência suficiente à conclusão.

No eixo Educação Superior - Um Direito de Todos, o acesso foi apresentado da seguinte forma:

Educação superior: um direito de todos

[...] democratizar a sociedade em todas as suas dimensões, inclusive no **acesso** ao saber, já que o conhecimento vincula-se aos poderes que circulam nas sociedades.

[...]

Essa expressiva ampliação do **acesso** não foi acompanhada por uma necessária transformação das concepções de educação, que permanecem seletivas e meritocráticas e ainda correspondem ao modelo tradicional de escola destinada à elite [...]. Várias alternativas, como o tele ensino ou a educação à distância, substituindo as relações professor/aluno, foram incentivadas para uma possível redução de custos.

[...]

Identificamos, neste documento, que a educação deve priorizar a melhoria da qualidade do ensino, a redução das desigualdades sociais no tocante ao **acesso** e à permanência com sucesso na educação pública, a democratização da gestão do ensino público e a obediência aos princípios da participação da comunidade acadêmica nas tomadas de decisão, além da ampliação e otimização de atendimento na educação superior e da valorização dos profissionais aqui atuantes (UFMS, 2009, p. 30-31, grifo nosso).

Neste recorte, o acesso foi mencionado na categoria de conhecimento, no sentido de democratização e poderes que regem a vida em sociedade. O acesso está relacionado ao processo de expansão e de democratização da educação superior, com a consideração do contexto social e político para identificação do acesso como ação institucional.

Na menção seguinte do acesso, o contexto é modificado e o sentido da abordagem se mostra como uma categoria crítica de assimetrias educacionais, sociais e econômicas, especialmente pela narrativa de que a ampliação do acesso não ocorreu, de forma suficientemente conciliada a acompanhar as demandas de criticidade e superação dos modelos tradicionais de ensino com a elitização. Assim, é apresentada a EaD como uma das alternativas para reduzir custos, substituindo a relação docente e discente. Assim, nesta seção específica, o acesso está relacionado à crítica e reflexão a respeito das assimetrias sociais expressas no campo educacional, bem como da qualidade dessa oferta e sua eficácia como prática capaz de gerar transformações no campo social.

Na sequência do texto legal, o acesso é mencionado pelo PPI (UFMS, 2009), de forma descritiva quanto à sua abrangência, como sendo um conceito mais amplo que o ingresso, indicando a importância de desenvolver medidas de permanência e práticas educacionais capazes de respeitar a diversidade cultural e pluralidade, especialmente pela ampliação da participação da comunidade acadêmica de forma democrática nas decisões tomadas. Assim, nesse último desdobramento, o acesso é trazido como política de estruturação interna, em que a promoção do ingresso das diferentes parcelas é favorecida sob uma perspectiva de continuidade e estrutura suficiente não somente para a permanência como para a participação democrática.

No eixo Perfil do Ser Humano, o acesso foi mencionado:

Perfil do ser humano

[..]O caráter *multicâmpus* (sic) da Universidade Federal de Mato Grosso do Sul assume, nesse sentido, um papel extremamente significativo no Brasil: ao mesmo tempo em que oferece formação a sujeitos integrados ao contexto, tornando realidade a possibilidade de permanecer na região em que nasceram para ter **acesso** à ciência, à tecnologia e ao conhecimento científico, atrai, para os diferentes cursos oferecidos em seus centros, faculdades e Câmpus – estes situados em pontos estratégicos e (quase) extremos do Estado de Mato Grosso do Sul, fazendo fronteira com outros estados e países - estudantes de várias partes do Brasil e até de países vizinhos, concorrendo para a consolidação de uma sociedade justa, livre e igualitária (UFMS, 2009, p. 33, grifo nosso).

O acesso é abordado como superação geográfica, no posicionamento do perfil *multicampi* da UFMS como uma condição que permite que o conhecimento seja difundido de forma ampla, em diferentes centros, polos e pontos de acesso, levando conhecimento e ciência

de forma estratégica. Essa oferta é tratada como algo ativo e geral, não somente no MS, mas também internacionalmente a partir de convênios e diferentes estruturas possíveis de parcerias de difusão.

Igualmente, no eixo Políticas, subtópico Gestão, do PPI, da UFMS (2009), o acesso recebeu diferentes abordagens, a saber:

Políticas - Gestão

[...] No âmbito da educação formal, é entendida como garantia de **acesso**, permanência e sucesso, com conclusão dos estudos, em instituições de ensino.

[...]

Assim, para além do **acesso**, torna-se necessário garantir a participação dos atores sociais envolvidos na gestão, por meio de espaços de discussão, deliberação e avaliação do currículo (entendido de forma ampla) das instituições de ensino; em âmbito nacional, a participação na elaboração das políticas educacionais.

[...]

A UFMS reconhece que o **acesso** à educação superior pública é um direito de todos os brasileiros e, portanto, envidará esforços a fim de ampliar o número de vagas oferecidas, bem como preencher eventuais vagas geradas durante o processo educacional, ampliando as possibilidades de acesso aos mais amplos setores da população (UFMS, 2009, p. 25, grifo nosso).

No contexto supracitado, o acesso é consolidado na forma de direito educacional, depois atrelado à permanência e conclusão, de tal maneira que o intuito é promover condições para o ingresso e a consolidação educacional. De acordo com Taveira, Maciel e Ruas (2021), o acesso e a permanência são instrumentos de democratização da sociedade moderna e, portanto devem superar a lógica mercantilista dessa sociedade e contribuir para uma educação de qualidade.

Sobre o eixo Política-gestão, exibe-se a necessidade do acesso na conexão e compreensão dos sujeitos educacionais, espaços de discussão e deliberação, currículo e políticas educacionais. Por último, o acesso foi apresentado como política de estruturação educacional externa, pela descrição de que as vias de promoção ao acesso educacional devem ir além da intervenção interna e serem aportadas pela intermediação de unidades setoriais, secretarias municipais e de estado de educação, conselhos estaduais e municipais e instituições de saúde.

Resumidamente, o PPI (UFMS, 2009), não traz a EaD em seus objetivos e princípios norteadores de forma específica. Mas faz a sua referência no contexto da discussão da redução de custos às relações docentes e discentes. Nesse conjunto de menções, demonstrou a presença de traços que indicam o interesse a apoio institucional à EaD e a seus objetivos de acesso.

No que tange ao Estatuto da instituição, é um documento que expressa elementos como natureza, finalidade, patrimônio, caráter administrativo e disposições gerais de uma

organização e, nesse sentido, define diferentes aspectos de sua personalidade e de sua identidade institucional. Trata-se, nesta dissertação, da Resolução nº 35/2011 (UFMS, 2011a). O acesso foi mencionado duas vezes, vinculado ao tema educacional. Essa Resolução constitui-se de uma alteração do estatuto institucional e traz um texto reformulado, em que o acesso é destacado no art. 4, itens, I e VIII, conforme abaixo:

Art. 4º - A UFMS terá como finalidades e objetivos gerais:

I - gerar, difundir, socializar e aplicar conhecimentos que contribuam para a melhoria da qualidade de vida do ser humano, utilizando as potencialidades da região, mediante processos integrados de ensino, pesquisa e extensão, com princípios de responsabilidade, de respeito à ética, ao meio ambiente e às diversidades, garantindo a todos o **acesso** ao conhecimento produzido e acumulado;

[...]

VIII - assegurar a igualdade de condições para o **acesso** e a permanência na Instituição (UFMS, 2011a, p. 13, grifo nosso).

Observa-se, no inciso I, que o termo “acesso” é mencionado como o resultado de um processo determinante, considerando que o acesso ao conhecimento consiste em uma ação basilar para o desenvolvimento das atividades educacionais da UFMS. No inciso III do mesmo documento, o acesso é mencionado e relacionado à permanência, indicando a compreensão de que ambos são ações complementares e importantes para o desenvolvimento das atividades realizadas pelos estudantes na instituição. As duas menções compartilham a não indicação dos caminhos para a promoção dessas duas menções sobre o acesso na EaD, mas se integram ao estatuto institucional como um fundamento de base à atividade desenvolvida pela UFMS em todos os seus desdobramentos, uma vez que constitui parte dos objetivos institucionais.

No que se refere ao Regimento Geral, é um documento que apresenta a estrutura presente de uma instituição e normatiza o seu funcionamento, práticas e atividades em suas diferentes atuações. Trata-se, nesta dissertação, da Resolução nº 78, do Conselho Universitário da Fundação UFMS, de 22 de setembro de 2011 (aprova o Regimento Geral da Fundação UFMS) (UFMS, 2011b). Os regulamentos são conjuntos de regras que, nesta análise, foram representados pela Resolução nº 550 do Conselho de Graduação da Fundação UFMS, de 20 de novembro de 2018 (UFMS, 2018c), que aprova o Regulamento Geral dos Cursos de Graduação da Fundação UFMS. Nesses dois documentos, as menções de acesso foram relacionadas a acessibilidade, passagem ou ingresso, sem vínculo ao conceito do termo com a EaD.

Os Planos de Desenvolvimento Institucionais (PDIs) são instrumentos que fornecem um conjunto de “[...] informações relevantes sobre as instituições de ensino superior. Essas

informações revelam a identidade das universidades e expressam metas e ações visando a qualidade de ensino” (DAL MAGRO; RAUSH; 2012, p. 427). Foram analisados os PDIs da UFMS referentes ao período de análise desta dissertação, ou seja, os que entraram em vigor nos anos de 2010 até o presente, o que envolveu a totalidade de três documentos desta natureza: os PDIs de 2010-2014; 2015-2019 e 2020-2024. Neles, a palavra acesso foi buscada a partir das incidências referentes à EaD, com a posterior discussão dos mesmos.

Para elucidar o PDI da instituição, as primeiras análises dizem respeito aos PDIs de 2010-2014 e 2015-2019, pois esses documentos não se encontram em vigência. Dessa forma, o Quadro 7 apresenta os eixos de menções e os excertos encontrados.

Quadro 7 - Eixos de menção e excertos sobre acesso na UFMS (2010-2019)

Documento	Eixos de menção	Excertos
Plano de Desenvolvimento Institucional (2010-2014)	Introdução	“[...] a UFMS está expandindo seus horizontes, com a implantação de novos <i>Câmpus</i> (sic) e ampliação do número de cursos de graduação e de programas de pós-graduação, combatendo o êxodo de estudantes para outras regiões e, especialmente, favorecendo o acesso ao ensino superior” (UFMS, 2010, p. 38, grifo nosso).
	Política de Assistência Estudantil	“A busca pela redução das desigualdades socioeconômicas faz parte do processo de democratização da universidade e da própria sociedade. Esse processo não se pode efetivar apenas no acesso à educação superior gratuita” (UFMS, 2010, p. 57, grifo nosso).
	Programas de Apoio Pedagógico e Financeiro	“[...] o objetivo é garantir o acesso , a permanência e a conclusão de cursos dos estudantes, na perspectiva da inclusão social, da formação ampliada, da produção de conhecimento, da melhoria do desempenho acadêmico e da realidade de vida” (UFMS, 2010, p. 83).
Plano de Desenvolvimento Institucional (2015-2019)	Esquema estratégico	“[...] assegurar a igualdade de condições para o acesso e a permanência na UFMS; - Expansão Quantitativa da Graduação e da Pós-Graduação” (UFMS, 2015, p. 20, grifo nosso).
	Inserção regional, nacional e internacional	“[...] inserção está materializada pela política de ampliação do acesso , permanência e interiorização da educação superior, adotada nos últimos anos pela instituição, com o objetivo de combater o êxodo de estudantes para outras regiões” (UFMS, 2015, p. 39, grifo nosso).
	Políticas de ensino de graduação – interdisciplinaridade	“A busca pela redução das desigualdades socioeconômicas faz parte do processo de democratização da universidade e da própria sociedade. Esse processo não se pode efetivar apenas no acesso à educação superior gratuita” (UFMS, 2015, p. 55).
	Planos de Investimento	“O aporte de investimentos ocorridos nos últimos anos foi possível mediante programas governamentais de aumento do acesso à Educação Superior, pelos quais foram disponibilizados recursos de capital e custeio para viabilizar o aumento da oferta de vagas” (UFMS, 2015, p. 192, grifo nosso).

Fonte: Elaborada pela autora com base nos PDIs (2010-2019), 2021.

A interpretação do Quadro 7 refere ao PDI 2010-2014, indicou que o eixo da introdução evidencia a centralização na categoria acesso como superação geográfica, em que são destacados os diferentes ganhos da expansão dos cursos de pós-graduação e graduação pela UFMS, sobretudo no meio digital. Essas ações ampliaram a possibilidade de que sujeitos que antes não poderiam acessar esses cursos, por razões geográficas, pudessem acessar a educação superior (UFMS, 2010).

O segundo eixo de manifestação foi a Política e Assistência Estudantil; o terceiro eixo foi o Programas de Apoio Pedagógico e Financeiro que concerne sobre o acesso como elemento social de contrapartida, um produto dos esforços democráticos institucionais. Este terceiro eixo demonstrou como o objetivo deveria ser alcançado (UFMS, 2010). Ambos os eixos de acesso são apresentados como categoria vinculada à permanência e, conseqüentemente à conclusão, como usualmente manifesto nestes documentos, sendo a base de uma estruturação para a prestação da assistência estudantil a fim de que seja uma ponte para o cumprimento do objetivo institucional de comportar o discente e a sua formação durante o processo estudantil como um todo. Em nenhum momento, a EaD foi mencionada.

No PDI, correspondente ao período de 2015 a 2019, a UFMS (2015) contemplou o acesso de forma plural quanto ao seu conceito de orientação e cobertura, mantendo a estrutura comum de uso do termo, como um guarda-chuva de práticas de acolhida educacional, permanência e fortalecimento dos vínculos institucionais.

Nesse sentido, os eixos Esquema Estratégico, Inserção Regional, Nacional e Internacional e Políticas de Ensino de Graduação – Interdisciplinaridade, foram consensuais as interpretações das menções de acesso como ação para igualdade de condições, ao promover a expansão qualitativa da educação superior, sua ampliação e democratização. As menções foram ainda ligadas à relação entre acesso e permanência, bem como à capilarização da educação superior a partir de estruturas de oferta educacional e difusão da possibilidade de adentrar a um curso superior (UFMS, 2015).

O diferencial do PDI (UFMS, 2015) foi relacionado ao eixo Política de Investimento Institucional com a previsão institucional de destinação orçamentária para as diferentes frentes de atuação presentes, o acesso foi abordado no contexto de intervenções baseadas em recursos, estrutura, infraestrutura, e equipamentos que geram como resultado a elevação das ofertas vagas.

Em síntese, os PDI (UFMS, 2010; 2015) trouxeram o termo acesso vinculado com a permanência e como forma de superar as assimetrias educacionais, sociais e econômicas

mediante a democratização do ensino. Entretanto, não faz nenhuma relação específica com a EaD, somente apresentou a orientação do acesso na instituição.

O PDI do intervalo dos anos 2020-2024 (UFMS, 2020a), que se encontra em vigor foi estruturado de forma coligada ao Plano Pedagógico Institucional (PPI). Sua abordagem também foi mais diferenciada quanto ao acesso e seus componentes, com categorias diferentes das anteriores. Assim, no eixo Política de Educação a Distância, o acesso foi abordado da forma seguinte:

A Educação a Distância tem como princípio a democratização do **acesso** ao conhecimento e se apresenta como uma estratégia de inclusão social para levar a educação formal a todas as pessoas que, por motivos diversos, estejam excluídas dos sistemas presenciais de ensino. Preconizada pela Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional [...], a Educação a Distância no Brasil é regulamentada pelo Decreto no 9.057, de 25 de maio de 2017, e definida no art. 1º como uma “modalidade educacional na qual a mediação didático- pedagógica nos processos de ensino e aprendizagem ocorra com a utilização de meios e tecnologias de informação e comunicação, com pessoal qualificado, com políticas de **acesso**, com acompanhamento e avaliação compatíveis, entre outros, e desenvolva atividades educativas por estudantes e profissionais da educação que estejam em lugares e tempos diversos” (UFMS, 2020a, p. 33, grifo nosso).

Neste trecho, o acesso possui a acepção a partir de três categorias intercaladas conceitualmente: como elemento de contrapartida social, a partir do reconhecimento da presença da inclusão social na democratização da educação superior, contemplando eventuais excluídos; e como categoria crítica de assimetrias sociais e educacionais, ao contemplar a diversidade de motivos que podem levar ao afastamento de um curso superior e, conseqüentemente, na visualização do acesso em uma perspectiva educacional inclusiva, desta vez não vinculada às deficiências, mas sim à ampla diversidade de sujeitos que podem se fazer presentes no ambiente educacional e que devem ser paritariamente considerados, educados e desenvolvidos (UFMS, 2020a).

No eixo Política de Atendimento aos Estudantes e Assistência Estudantil, o acesso foi trazido de forma crítica, conforme trecho, a seguir:

Política de atendimento aos estudantes e assistência estudantil

A política de atendimento aos estudantes e assistência estudantil define um conjunto de princípios e diretrizes que norteiam a implantação de ações para garantir o **acesso**, a permanência e a conclusão de cursos de graduação e de pós-graduação dos estudantes, na perspectiva da inclusão social, formação ampliada, produção do conhecimento, melhoria do desempenho acadêmico e da qualidade de vida (UFMS, 2020a, p. 59, grifo nosso).

Nesta citação, o acesso foi apresentado como uma categoria atrelada à permanência, e como usualmente mencionado em documentos anteriores, isto é, conclusão do curso superior.

Assim, todas as políticas assumidas visam reconhecer e buscar atender às disparidades, assimetrias e barreiras entre os estudantes e à conclusão do objetivo pedagógico, de tal forma que seja possível atingir a sua finalidade precípua. Nessa atividade de reconhecimento de necessidades, estão fatores que envolvem equidade de acesso, bem como suporte a fatores como alimentação e outros elementos que antes e durante a jornada acadêmica possam se apresentar como barreiras de desenvolvimento da educação superior e de ruptura do ciclo de aprendizagem.

A partir dos documentos considerados para esta análise, os PDIs, foi possível identificar que existem diferentes camadas de abordagem do acesso, e todas elas se vinculam a um interesse precípua da universidade, em sua condição pública de promover a democratização e a difusão do conhecimento. Essa premissa faz com que os PDIs tratem o acesso de modo amplo, especialmente no tocante à superação das barreiras geográficas e na expansão do ensino no sentido de capilarização da rede de oferta, sobretudo quanto a áreas mais isoladas do estado a partir da oferta EaD. Dessa forma, é importante destacar: embora a EaD não seja algo recente à UFMS, somente no PDI de UFMS (2020a) a política de EaD foi evocada diretamente.

Igualmente, identifica-se uma visão ampla do acesso que foi sustentada por Gimenez (2017), como algo bastante frequente na compreensão nacional, na tríade ingresso, permanência e conclusão que, não raro, se representa apenas pelo termo ingresso/acesso. Assim, nesses documentos, o acesso é pensado também sob a propriedade de permitir o ingresso e a conclusão das formações pelos estudantes, de tal forma que possam atingir uma condição de ir além do aproveitamento da oportunidade de estar na universidade, mas também de permanecer e concluir os estudos, sendo este um ponto comum de forte reiteração entre os documentos. De forma menos comum, o acesso é vinculado ao sentido de porta de qualificação profissional da docência, e via de benefício coletivo, o que justifica a sua presença dentro dos principais pontos de interesse e previsão desses documentos.

Destaca-se que somente no PDI (2020) que está em vigência, houve a menção da EaD nesses documentos, e ocorreu de forma geral. Nesta menção, o acesso foi atrelado a essa modalidade de ensino. Batista, Ribas e Maciel (2021, p.174) afirmam que tal referência nesse documento “[...] representa um avanço, mas outras ações e articulações são requeridas e fundamentais para a institucionalização dessa modalidade de educação na IES investigada”.

Outra perspectiva sobre o PDI (UFMS, 2020a) evidencia que o fato de que a UFMS, ainda que realize a oferta da EaD desde os anos de 1990, somente trouxe ao campo institucional

documental a modalidade, em 2020, duas décadas após a abertura da oferta. Este longo período é um fator sugestivo de que a institucionalização da EaD na UFMS, encontra-se em andamento e que, somente em um período mais recente, foi efetivamente incorporada de forma documental como um dos braços de atividade institucionais. Em relação à institucionalização, Lima e Alonso (2021, p. 26) explicam que:

[...] esta é vista sob a ótica de um processo que precisa ser compreendido e considerado pelas instituições, pois ocorre em fases ao longo do tempo, resultante de fatores que interagem para criar um ambiente que lhe dê suporte, superando a visão de que o simples fato de ter um departamento, centro, coordenação, diretoria ou unidade de EaD nas IFES seja elemento constituinte de institucionalização. E a institucionalização ocorre quando toda a instituição desenvolve uma cultura e rotina na modalidade EaD, de forma resiliente e em seus documentos institucionais, tendo clareza do seu uso, conceito e objetivos.

Analisou-se também o Plano de Desenvolvimento da Unidade – Agência de Educação Digital e a Distância (UFMS, 2020b), correspondente ao intervalo entre 2020 e 2024. Embora diretamente o acesso não tenha sido mencionado no documento, de forma específica no item Principais Atividades, apresenta um rol de elementos que se referem direta e indiretamente ao acesso, da seguinte forma:

- Implementar as políticas de Educação Digital e a Distância;
- Conduzir as ações macros da Universidade Aberta do Brasil (UAB/CAPES), no âmbito da UFMS;
- [...]
- Organizar e gerenciar os espaços físicos e virtuais necessários para o desenvolvimento das atividades por meio da Educação Digital e a Distância da UFMS (UFMS, 2020b, p. 11).

Desta forma, aborda-se o acesso pelo documento de UFMS (2020b) na forma de duas categorias distintas: acesso como política de estruturação educacional externa e acesso como política de estruturação educacional interna. Nas principais atribuições presentes na Agência de Educação Digital e a Distância, essas articulações sistemáticas importam na organização de melhores condições de acesso para a difusão dos cursos.

A análise de documentos institucionais da UFMS revelou o esforço inicial em abordar a questão do acesso na EaD, sobretudo no PDI (UFMS, 2020) e no Plano de Desenvolvimento da Unidade – Agência de Educação Digital e a Distância. Esses documentos foram produzidos já com um tempo de atividade da EaD significativo na universidade, o que faz com que possam ser considerados sinalizadores da institucionalização desta prática, de forma mais evidente. No entanto, esses documentos apresentam de forma superficial o acesso e ainda a prática da EaD na universidade. Não obstante, o seu valor se destaca a partir do papel como abertura e introdução

da temática aos documentos e percepções institucionais. A partir do seu conteúdo, é possível afirmar que ofertar vagas é uma prática diferente de garantir o acesso, pois para que este acesso se consolide e seja condizente à personalidade e finalidade institucional, deve ser institucionalizado de forma ampla e clara nos documentos. Este processo, assim, encontra-se em constituição na UFMS.

3.2.2 Acesso aos Projetos Pedagógicos dos cursos de licenciaturas em EaD da UFMS entre 2010 e 2020

As licenciaturas são voltadas para a formação docente (CASTRO, 1974) e podem ser realizadas de forma presencial, ou à distância. Nesta dissertação, serão analisados cursos dessa natureza oferecidos nessa modalidade pela UFMS, a saber: Ciências Biológicas, Educação Física, Geografia, Letras, Matemática e Pedagogia. Estes cursos se inserem no contexto apresentado por Oliveira e Carvalho (2014), formado por um crescente interesse de acesso e como via de qualificação para o trabalho.

Em relação aos cursos de licenciaturas EaD oferecidas pela UFMS: Geografia e Matemática, ambos com oferta encerrada no ano 2021; Letras (Habilitação em Português e Espanhol) e Pedagogia com oferta nos polos de Bela Vista e Bonito; Ciências Biológicas, com oferta nos polos de Bataguassu e São Gabriel do Oeste e Educação Física, com oferta nos polos de Bataguassu, Camapuã e Costa Rica e todos os cursos são vinculados com a UAB. Nesse sentido, o relatório dos dados institucionais da UFMS²², confirma essa relação com a UAB da seguinte maneira: “[...] quanto a UFMS é dependente da UAB para ofertas de educação a distância e quanto é urgente pensar em uma política institucional de EaD, independente da UAB, articulada com as necessidades de formação do contexto estadual” (RIEDNER *et al.*, 2019, p. 23.)

O Quadro 8 apresenta a segmentação dos eixos em que a menção do termo acesso se fez presente nesses documentos, e como a terminologia foi contemplada nesses documentos institucionais que, diretamente, se vinculam às licenciaturas e colimam a aplicação de todas as demais conceituações e descrições anteriormente discutidas a respeito dos cursos, do acesso e da ação educacional institucional.

²² Esse relatório tem por objetivo apresentar os resultados do levantamento de cada instituição participante da pesquisa intitulada “Políticas de Expansão da Educação a Distância (EaD) no Brasil: Regulação, Qualidade e Inovação em Questão”, aprovada pela Chamada MCTIC/CNPq Universal n. 28/2018 e desenvolvida entre 2019 e 2021, coordenado por Daniela da Costa Britto Pereira Lima.

Quadro 8 - O acesso nos Projetos Pedagógicos dos Cursos de Licenciaturas atualmente ofertados pela UFMS (2010-2020)

Documento	Ano	Eixos de menção
Projeto Pedagógico do Curso de Geografia - Licenciatura - Modalidade a Distância	2011a	Histórico da UFMS Histórico da EaD na UFMS
Projeto Pedagógico do Curso de Matemática - Licenciatura - Modalidade a Distância.	2012a	Sem menções vinculadas ao termo.
Projeto Político-Pedagógico Curso de Licenciatura em Educação Física - Modalidade a Distância	2012b	Histórico da EaD Necessidade social do curso de educação física – modalidade a distância Concepção do curso - Fundamentação teórico-metodológica
Projeto Pedagógico do Curso de Pedagogia - Modalidade a Distância	2016	Sem menções vinculadas ao termo.
Projeto Pedagógico do Curso de Letras – Licenciatura Habilitação em Português e Espanhol - Modalidade a Distância	2012c	Análise da oferta do curso na região
	2018a	Necessidade social do curso Fundamentação teórico-metodológica
Projeto Pedagógico do Curso de Licenciatura em Ciências Biológicas - Modalidade a Distância	2018b	Histórico da EaD na UFMS Local de funcionamento Concepção do curso - fundamentação teórico-metodológica

Fonte: elaborado pela autora, 2021.

Assim, no Projeto Pedagógico do Curso (PPC) de Geografia, UFMS (2011a) abordou-se o acesso no contexto do eixo Histórico da UFMS – Histórico da EaD na UFMS:

Histórico da Universidade Federal de Mato Grosso do Sul (UFMS) - Histórico da EaD na UFMS

A partir de 2000, a UFMS passa a fazer parte do consórcio de universidades, a UNIREDE, que congrega 69 universidades públicas brasileiras, tendo por objetivo democratizar o **acesso** à educação de qualidade por meio da oferta de cursos a distância. Por meio da utilização e otimização de recursos humanos, tecnológicos, materiais e de infraestrutura física, a UNIREDE potencializou o **acesso** ao ensino público universitário, bem como contribuiu para o aprimoramento do processo de ensino/ aprendizagem nas áreas de Educação, Ciência, Tecnologia, Arte e Cultura, em todos os seus níveis e modalidades praticadas nessas IPES (Instituições Públicas de Ensino Superior), tornando-as disponíveis por meios interativos (UFMS, 2011, p. 2, grifo nosso).

No recorte apresentado, o acesso foi apresentado sob o domínio de duas categorias fundantes: o acesso como elemento de contrapartida social, em que os cursos à distância podem oferecer maior dinamização para o acesso educacional e, quando presentes convênios e outras iniciativas similares, é possível que o processo de ensino seja aprimorado e ampliado tanto em acesso quanto nas modalidades. Desse modo, é também um eixo que aborda o acesso como conhecimento, ao destacar aos avanços de aprimoramento que os cursos em EaD acarretam aos campos como Educação, Ciência, Tecnologia, Arte e Cultura.

No PPC de Matemática (UFMS, 2012a), não foram encontradas menções de acesso voltadas ao sentido educacional explorado nesta dissertação. Apenas se apresentaram conceitos de acesso vinculados à tecnologia da informação e espaços físicos dos *campi*, sendo voltado a um sentido estrutural direto e não ligado à promoção da presença pedagógica ou seus fatores correlatos. O mesmo ocorreu com o Curso de Licenciatura em Pedagogia (UFMS, 2016).

No Projeto Político-Pedagógico do Curso de Licenciatura em Educação Física (UFMS, 2012b), o acesso foi trazido em diferentes modelos de abordagem. Em Histórico da EaD, o acesso foi trazido da seguinte forma:

Histórico da educação a distância - EaD

A partir de 2000 a UFMS passa a compor o consórcio de universidades, a UNIREDE, congregando 69 universidades públicas brasileiras, tendo por objetivo democratizar o **acesso** à educação de qualidade por meio da oferta de cursos à distância. Por meio da utilização e otimização de recursos humanos, tecnológicos, materiais e de infraestrutura física, potencializar o **acesso** ao ensino público universitário, bem como contribuir para o aprimoramento do processo de ensino/aprendizagem nas áreas de Educação, Ciência, Tecnologia, Arte e Cultura, em todos os seus níveis e modalidades praticadas nessas IPES (Instituições Públicas de Ensino Superior), tornando-as disponíveis por meios interativos (UFMS, 2012b, p. 3, grifo nosso).

Conforme UFMS (2012b), o chamamento do termo veio a partir das categorias de acesso como elemento de contrapartida social, respondendo à extrema necessidade de democratização de ingresso na educação superior, com ampliação da oferta para populações que na oferta presencial e regularmente conhecida não seriam contempladas. Assim, existe ainda o reconhecimento do aspecto do acesso como categoria de qualificação profissional para o mercado, pois a Educação, Ciência, Tecnologia, Arte e Cultura teriam sido e permanecem amplamente beneficiadas pelo avanço neste segmento.

Na licenciatura em Educação Física, está no eixo Necessidade Social do Curso de Educação Física – Modalidade a Distância, UFMS (2012b) abordou o acesso da seguinte forma:

Necessidade social do curso de educação física – modalidade a distância

Assim, visa contribuir para o desenvolvimento científico, tecnológico, cultural e social do país, por intermédio da constituição de profissionais qualificados, com comprometimento ético e responsabilidade social, proporcionando o **acesso** de diferentes segmentos da população ao ensino de qualidade, articulado aos benefícios da pesquisa, da extensão e da formação continuada, privilegiando a descentralização geográfica e buscando, ao mesmo tempo, a inclusão social na construção, pelo conhecimento, de uma sociedade mais justa, mais humana e mais igual (UFMS, 2012b, p. 4, grifo nosso).

O acesso foi abordado sob a compreensão de uma perspectiva educacional inclusiva, em que diferentes parcelas populacionais foram contempladas a partir da possibilidade de acessar, virtualmente, uma formação superior. Reportou-se também o entendimento do acesso

como superação geográfica, a partir da possibilidade de descentralização da oferta, gerando um quadro de maior pulverização dos cursos e dos benefícios possíveis formativos e profissionais em geral. Em Concepção do Curso – Fundamentação Teórico-Metodológica, o acesso foi abordado da seguinte maneira por UFMS (2012b):

Concepção do curso

Fundamentação teórico-metodológica

No Estado há outra realidade que contribui para esta situação crítica, que é a distância entre os municípios e, nestes, há um grande número de escolas que se localizam em áreas rurais e/ou assentamentos.

Nestas, encontra-se um elevado número de profissionais da educação que atuam no ensino fundamental e que dificilmente tem (sic) **acesso** aos locais onde se encontram as Instituições de Ensino Superior que oferecem os cursos de formação de professores. Assim sendo, verifica-se que há a necessidade desses professores serem habilitados no Estado de Mato Grosso do Sul, configurando-se, assim, uma demanda para as IES que precisam se organizar para atender este grande desafio (UFMS, 2012b, p. 8, grifo nosso).

O acesso como superação geográfica se destaca na conceituação, sobretudo pela possibilidade de formação e educação em ambientes rurais, ou amplamente afastados, aos docentes dessas regiões. Com isso, surge também o destaque do acesso como categoria de qualificação profissional para o mercado com ênfase nesse curso, sendo um benefício de amplo aproveitamento social. Neste desdobramento, surge o conceito de acesso como elemento de contrapartida social, em que a oferta educacional EaD responde diretamente a uma demanda social latente por essas formações para a qualificação profissional, como via de mão dupla (UFMS, 2012b).

No PPC de Letras (Habilitação em Português e Espanhol), do ano de 2012 (UFMS, 2012c), o acesso foi apresentado no eixo Necessidade Social do Curso:

Necessidade social do curso

O **acesso** ao ensino superior enquanto política de governo aponta para a democratização. Por isso, entende-se que, enquanto instituição de Ensino Superior, promover a formação inicial e específica de professores para o ensino de Língua Portuguesa e Espanhola é uma prioridade em razão da localização geopolítica do Estado de Mato Grosso do Sul (UFMS, 2012c, p. 4, grifo nosso).

Quando foi contemplado no sentido de categoria de qualificação profissional para o mercado, para a preparação de docentes para seus campos de atuação, sendo considerada uma formação fundamental para a atuação na zona do Mercosul, na qual está estrategicamente localizado o estado de Mato G. Sul, e faz com que a demanda por essa docência seja crescente. Esta mudança, inclusive, foi uma particularidade desse documento, que acentuou o papel social

e formativo da licenciatura em específico, como capaz de atender a uma demanda formativo-educacional crescente.

No segundo eixo de menção do termo, no mesmo documento supracitado, do ano 2012, o acesso foi trazido à abordagem em Fundamentação Teórico-Metodológica:

Fundamentação teórico-metodológica

No estado, há uma realidade que contribui para uma situação crítica, no que se refere ao **acesso** ao Ensino Superior, que é a distância geográfica entre os municípios e, nestes, o grande número de escolas que se localizam em áreas rurais e/ou em assentamentos. Nessas escolas, encontra-se um elevado número de profissionais da educação que atuam no ensino fundamental e que dificilmente têm **acesso** aos locais onde se encontram as Instituições de Ensino Superior que oferecem os cursos de formação de professores (UFMS, 2012c, p. 7, grifo nosso).

Dessa forma, em UFMS (2012c), o acesso é tratado como superação geográfica, uma vez que a oferta EaD dessas licenciaturas se coaduna com os diferentes cenários de maior dificuldade geográfica de acesso dos professores ou pretendentes docentes a espaços formativos. Sendo assim, a modalidade EaD superaria essas restrições de acesso, possibilitando uma iniciativa formativa mais ampla, sendo também contemplada a categoria de conceituação do acesso como categoria de qualificação profissional para o mercado, com a menção da necessidade de formação de inúmeros profissionais que atuam na educação.

No PPC de Letras (Licenciatura e Habilitação em Português e Espanhol) mais recente, conforme UFMS (2018a), o acesso foi trazido em dois eixos: o primeiro deles a Análise da Oferta do Curso na Região, conforme abaixo:

Análise da Oferta do Curso na Região

Também é de importância fundamental para a sociedade e para o mercado de trabalho a formação atualizada de um profissional participativo, com qualificação condizente com as transformações da vida moderna, capaz de atender às exigências e reflexões acerca de um ensino básico que busque a formação de cidadãos críticos em relação a um estado que quer e precisa crescer, resolvendo, assim, os seus problemas sociais. O **acesso** ao ensino superior enquanto política de governo aponta para a democratização. Vale ressaltar que a partir de 2017 novos Polos de apoio presencial vem sendo cadastrados na UAB e todos os *Campus (sic)* da UFMS passaram a ser Polos Associados, o que permitirá a expansão do curso e a possibilidade de oferta em outras cidades do interior do estado que ainda não tiveram **acesso** à Licenciatura em Letras Português e Espanhol (UFMS, 2018a, p. 9, grifo nosso).

Nesse contexto, o acesso foi trazido em um texto curto em UFMS (2018a), mas que reúne interpretações em diferentes frentes. A primeira delas, ao considerar o papel de democratização vinculado ao acesso, contempla a interpretação do mesmo como elemento de contrapartida social, em que a possibilidade democrática de curso da educação superior é o sentido atribuído do termo. Junto a isso, estão os elementos ideológicos desta contrapartida,

com a abordagem da educação superior como algo que deve ser ofertado de forma participativa, integrada à vida moderna e suas demandas, e passível de promover ao contexto social, por sua intervenção, transformações. O acesso se apresenta como política de estruturação interna quando o trecho destaca a sistemática organização feita junto à UAB dos diferentes *campi*, a fim de maior capilarização na oferta desse curso.

No PPC do curso de Licenciatura em Ciências Biológicas (UFMS, 2018b), o acesso à universidade foi tratado no eixo Histórico da Educação a Distância na UFMS, da seguinte maneira:

Histórico da Educação a Distância na UFMS

As experiências desenvolvidas com a educação a distância na UFMS permitem inferir que a flexibilização curricular inerente ao ensino a distância tem favorecido o **acesso** à universidade de uma parcela que se encontra excluída da população Sul-Mato-Grossense não dispondo de condições para o deslocamento aos centros de oferta de ensino superior (UFMS, 2018b, p. 8, grifo nosso).

Na citação acima, o acesso foi tratado por UFMS (2018b) na forma de um elemento relacionado à superação geográfica, em que as licenciaturas EaD, como um todo, teriam sido responsáveis pela abertura da possibilidade educacional de ingresso na educação superior de pessoas que, sem essa opção de acesso, estariam fisicamente impedidas por diferentes barreiras de distância e deslocamento, de acessar a uma formação superior.

No eixo Local de Funcionamento, o acesso apresentou-se da seguinte forma por UFMS (2018b, p. 20, grifo nosso): “[...] a oportunidade de atendimento à demanda social, o que contribui para uma maior democratização do **acesso** ao ensino superior, concorrendo para a interiorização da universidade e qualificação dos quadros e serviços colocados à disposição da população”. Conforme o texto, o acesso é apresentado no curso como uma contrapartida social, possibilitando o atendimento à demanda educacional presente – gerando a democratização e capilarização do acesso, contudo, por meios virtuais.

No eixo Concepção do Curso – Fundamentação Teórico-Metodológica, a abordagem do acesso se estruturou da seguinte forma:

Concepção do Curso - Fundamentação Teórico-Metodológica

A importância da apropriação do conhecimento tem-se evidenciado no momento contemporâneo, tornando ainda mais urgente a exigência da formação em nível superior, ampliando a um maior número de pessoas os resultados do **acesso** à informação e à comunicação. Tal quadro aprofunda-se para as Ciências Biológicas na atualidade e suas implicações no desenvolvimento científico-tecnológico (UFMS, 2018b, p. 21, grifo nosso).

Neste recorte de UFMS (2018b), o acesso ao conhecimento foi a categoria utilizada à explicação do termo na abordagem, sobre a colocação da importância do ingresso ao curso e de

seu desenvolvimento pela compreensão do papel das Ciências Biológicas no desenvolvimento científico e tecnológico.

Nos PPCs, o tratamento do acesso é voltado ao entendimento ou aproximação ao conceito de expansão da educação superior, sobretudo pelo entendimento de atender demandas sociais, vocativos de oportunidade para a formação docente e, especialmente, fortalecimento do sentido democrático. Com isso, os projetos pedagógicos indiretamente se contrapõem às assimetrias que afetam a qualidade e geram barreiras de acesso a esta camada educacional. Existiria, dessa forma, uma latente orientação desses documentos com base em uma visão crítica de nivelamento de oportunidades e retorno social, assim como de oportunidade de qualificação e avanço formativo pessoal. As superações geográficas estão presentes, sobretudo em razão da condição de espaços geograficamente isolados no estado, que sustentam o acesso às abordagens. Ainda, como o acesso é construído por medidas internas e externas, as políticas e práticas são destacadas e conduzem a essa categoria específica de compreensão conceitual que, embora não seja a mais frequente, é relatada de forma consistente nos documentos.

Segundo Gimenez (2017), é muito frequente que o acesso seja compreendido como ingresso. No entanto, nos documentos institucionais trazidos nesta análise, o acesso é visto em uma perspectiva maior, mais próxima da descrita por Araujo (2011), que contempla, para além do ingresso, a permanência e as condições para que a entrada em uma etapa formativa possa se consolidar. Por ser dessa forma, foi identificado o que se denominou por tríade do acesso, composta pela junção de acesso, mais permanência e conclusão. Como também contempla a necessidade de mobilizações internas, didáticas, metodológicas e estruturais para que o acesso se consolide, sobretudo, em aspectos democráticos e inclusivos, há também uma semelhança ao que Sousa A. S. (2012) apontou como elemento vinculado ao acesso, dado pela democratização acompanhada de uma qualitativa melhoria nos processos de ensino.

O vislumbre de uma universidade mais acessível se consolida especialmente pela oferta em EaD, conforme os documentos institucionais consultados nesta etapa da pesquisa e sua síntese. Isso, inexoravelmente adentra a um sentido de inclusão digital, conceito que foi definido como necessidade e fundamentalidade, para o que Lima (2004) nomeou como sociedade do conhecimento. Igualmente, as licenciaturas EaD se destacam nesse cenário como oportunidades formativas.

A partir da entrada em operação do sistema UAB, as universidades públicas receberam a atribuição do desenvolvimento das licenciaturas para a formação de professores no ambiente público. As licenciaturas, com isso, foram impulsionadas de forma importante, com ações mediadas pelo governo federal em seu início. Contudo, os incentivos e enfoque na formação dos professores que atuavam na educação pública gradativamente foram arrefecidos, e as questões de acesso passaram também a permear discussões sobre a continuidade e os aspectos de inovação em sua oferta, conteúdo, didática e/ou metodologia (CHIARI, 2018).

Em relação ao acesso nas licenciaturas à distância na UFMS, entre 2015 e 2019, 2.268 discentes se matricularam nos cursos de licenciatura e 908 nos bacharelados. Assim, mais de 70% das vagas foram referentes a cursos de formação docente, o que corrobora com a dimensão de contribuição ao avanço dessa modalidade, como afirma o relatório com os dados institucionais da UFMS (RIEDNER *et al.*, 2019).

Nesse contexto de expansão das licenciaturas a partir da atuação da UAB, Batista, Ribas e Maciel (2021, p. 169) questionaram sobre o financiamento presente da seguinte forma:

Se, por um lado, esses investimentos têm representado para a educação brasileira grandes avanços, no sentido de atingir uma quantidade significativa de municípios desprovidos de acesso ao ensino superior, por outros estudos e questionamentos têm sido realizados sobre vários aspectos, a fim de que se observem os referenciais de qualidade dos cursos oferecidos.

Como existe a dependência do financiamento para que a qualidade dos recursos em EaD seja mantida, a UFMS vivencia uma fase complexa, em que, “[...] em decorrência da situação política do país, verifica-se momento de instabilidade nas políticas destinadas à educação superior, [...]” (BATISTA; RIBAS; MACIEL, 2021, p. 174). Frente a essas condições e instabilidade de financiamento, a instituição de educação superior necessita de fomentos externos, sem os quais a qualidade dos cursos pode ser afetada. Contudo, é notório que a integração da UFMS ao Sistema UAB possibilitou o acesso à educação superior.

Após análise dos excertos dos documentos institucionais sobre acesso, organizou-se uma nuvem de palavras que evidencia os principais conceitos extraídos dos documentos institucionais que mencionaram o termo acesso e foram analisados nesta dissertação, conforme Figura 8:

criativo, e dentro das condições possíveis. Além disso, a análise realizada neste estudo também considerou fatores de possibilidade e identidade.

Igualmente, sobretudo, na categoria de acesso como elemento de contrapartida social, esta pesquisa evidenciou uma percepção institucional clara acerca de que um maior acesso à educação superior se expressa de diferentes formas na sociedade, sobretudo nas demandas do mercado de trabalho. Primo (2016) ressaltou essa condição, sendo que as principais expressões são identificadas pelo crescimento econômico e qualitativo das atividades desenvolvidas no entorno formativo. Dessa forma, o acesso é evocado de forma recorrente como uma categoria em que as medidas trazidas, indiretamente, assumem um sentido de crítica às assimetrias educacionais, sociais e econômicas, proposto de forma sistemática na análise e discussão dos documentos institucionais da UFMS.

Essa assertiva pode ser compreendida pela análise de Alves (2017), quando afirma que os principais desafios de acesso à educação superior terminaram delegados às universidades públicas em seu desafio mais amplo de capilarizar a oferta e concretização formativa para profissionais da educação. A rede privada não é retirada desse desafio no aspecto formativo, contudo, adota um modelo de negócios que permite a limitação aos aspectos de viabilidade financeira e interesse de mesma ordem, de maneira significativa, enquanto as instituições públicas servem diretamente à consolidação do direito à educação e formação. Tendo em vista a importância da EaD como possibilidade de acesso à educação, em especial nos cursos de licenciatura, ressaltamos a importância da expansão dessa modalidade nas universidades públicas, cujo compromisso com a qualidade da educação sempre consiste como princípio básico.

Na ligação entre acesso e democracia, corroboramos com o exposto por Oliveira *et al.* (2020), que mencionam uma visão de conceitos indissociáveis entre si, pois o próprio sentido da EaD em sua oferta mais extensiva, acessível e passível de difusão, seria uma expressão direta do interesse de ampliação e conexão de diferentes sujeitos. As preocupações recorrentes expressas nos documentos institucionais a respeito da difusão e oferta desses cursos, consolidam a dimensão trazida por Oliveira *et al.* (2020), do vínculo entre a oferta da EaD e sua acessibilidade, embora as manifestações formais nem sempre possam ser consolidadas de maneira contínua nas licenciaturas EaD na UFMS, em grande parte por barreiras e dificuldades estruturais e orçamentárias impostas, muitas vezes, por assimetrias nas relações entre objetivos e medidas do governo federal frente à educação superior.

Oliveira *et al.* (2020) observaram que haveria, dessa forma, uma ligação indissociável, uma vez que a EaD teria a premissa de aproximação e redução de distâncias entre o aluno e o aprendizado. Com ela, o ensino estaria disponível, de forma menos onerosa e contínua, a qualquer tempo, desde que o discente se organizasse para o aprendizado para atingir o seu desenvolvimento, sem a necessidade de uma estrutura física formal de ensino. No entanto, esses fatores não significam que o professor não tenha necessidade de ser uma presença ativa nesse meio, nem que a sua qualidade formativa passe a ser dispensada por ser um ambiente dependente do estudante e de sua iniciativa de aprendizagem, em um primeiro plano.

Assim, nas análises dos documentos institucionais, evidencia-se uma perspectiva crítica da EaD na instituição, bem como o reconhecimento dos sujeitos implicados da necessidade de uma trajetória de intervenção e melhores retornos formativos. Ao contemplar no acesso, abertamente, uma diversidade de vocativos temáticos que se entrelaçam ao conceito, os documentos normativos ligados às licenciaturas EaD na instituição evidenciam a percepção ampla dos fatores que envolvem o acesso. Conforme trazido por Silva Junior e Veloso (2010), na busca da estruturação, tanto nas licenciaturas EaD quanto na concepção institucional, a visão é da presença de tensões sociais, econômicas e de frentes diversas que se aproximam e circundam o acesso como elementos de promoção e continuidade.

Nesse sentido, os documentos se estruturam para prover o que Lordsleem (2011) descreveu como rede de suporte para a continuidade educacional, em que não somente suportes estruturais, mas humanos e sistêmicos, agiriam em sinergia para que o acesso atingisse seu objetivo: a conclusão. A EaD, igualmente, surge nessas práticas como um elemento de reforço para essa continuidade e conclusão, em que, como descrito por Braga ([s.d.]), a capilarização tem um papel importante. Se isso é obtido de forma ampla pela rede privada, a UFMS em sua estrutura tem obtido de forma gradativa e exitosa, nos polos regionais, sobretudo em zonas mais afastadas, e especialmente para a formação continuada docente. As limitações estruturais e as contingências administrativas ao avanço das medidas podem ser interpretadas como descrito por Mascarenhas *et al.* (2020), ou seja, como parte de um movimento conduzido pelo desejo central de retirar do Estado a obrigação de verbas e sustentação das universidades públicas, de maneira expressiva, latente e fortemente mercantilista, sendo uma realidade contemporânea as tensões que buscam adentrar o campo das universidades públicas nesse interesse.

Os documentos institucionais que foram consultados apresentaram resultados relacionados ao acesso na perspectiva educacional, e foram condizentes ao estudo de Saad (2010), de que a EaD na educação superior é um produto de fatores internos e externos que se coligam, sendo as instituições públicas em grande parte voltadas à qualificação profissional do magistério e de servidores, especialmente a partir das licenciaturas.

No tocante à UAB, já descrita na introdução deste estudo, os achados desta dissertação foram afinados ao pensamento de Nascimento (2013), quando refletiu o intuito de que fosse uma ponte para uma ampliação do acesso e democratização da educação superior, desde que fossem, todavia, elementos acompanhados do reconhecimento das diferentes condições que envolvem o acesso discente às escolas.

Assim, a EaD na UFMS, também se mostrou coerente à condição descrita por Lordsleem (2011), em que o acesso supera a adequada oferta de vagas, e envolve considerações estruturais aos polos, bem como gestão institucional e mesmo calendário acadêmico. Nesse sentido, Maia (2011) afirma que a UAB é parte das premissas em que se envolvem os fatores qualitativos do acesso, sobretudo para maior eficácia na formação de professores. Porém, para que haja o devido aproveitamento, o planejamento é fundamental para que as matrículas cheguem aos sujeitos pretendidos, e que haja suporte para que o curso possa ser desenvolvido e atingir sua conclusão.

O próprio desenvolvimento humano, na forma de formação de docentes institucionalmente preparados para ministrar aulas no ambiente EaD, foi identificado na pesquisa apresentada, em coerência ao que Alves (2017) e Primo (2016) estabeleceram dentro das necessidades do acesso, em que a qualificação profissional importa em sua expansão e oferta.

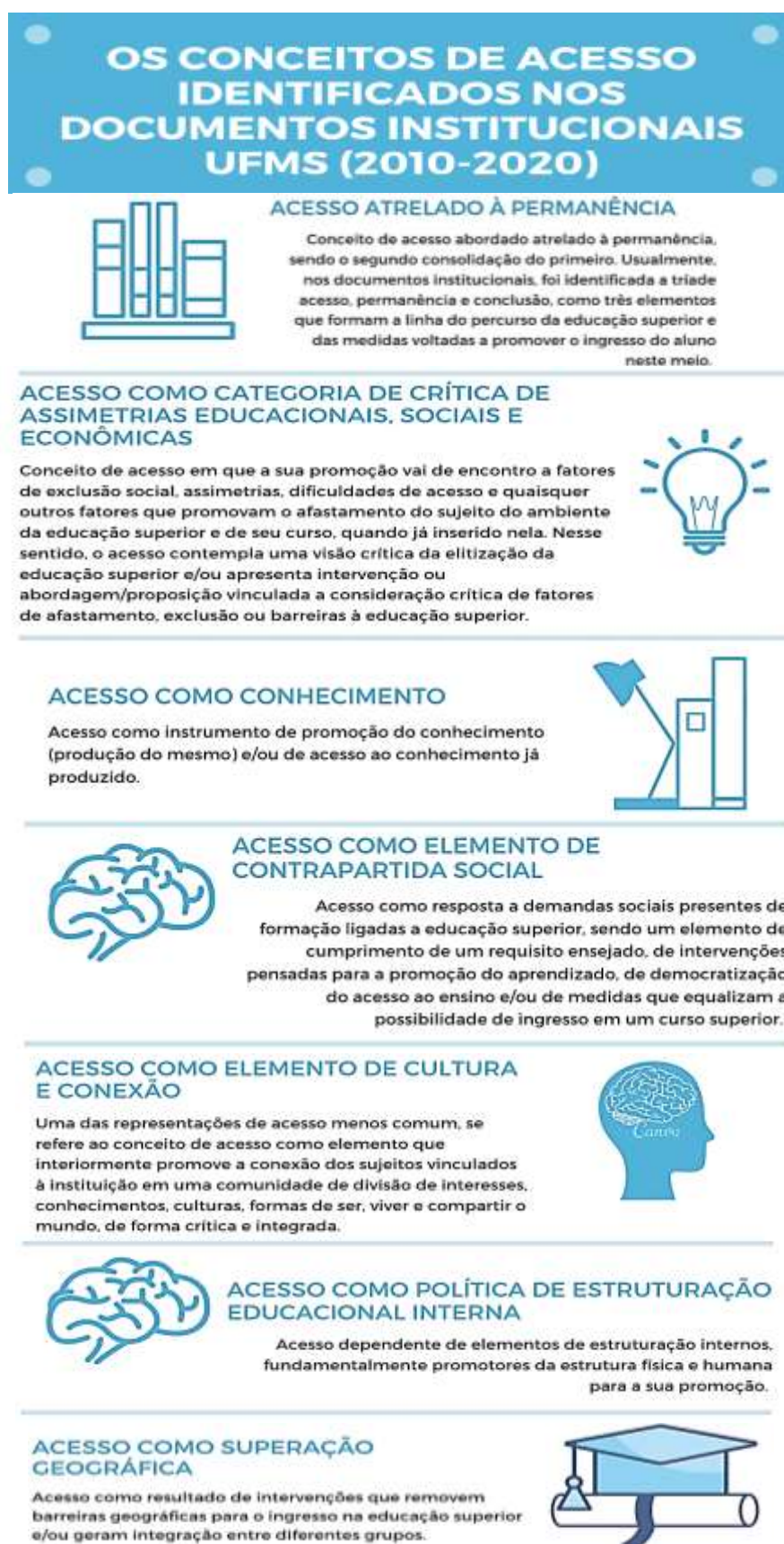
Neste estudo, evidenciou-se a percepção já destacada por Silva e Veloso (2010), no sentido da necessidade de atenção democrática aos processos formativos, sobretudo em instituições públicas, a fim de contemplar a presença de disparidades e assimetrias, atuando diretamente sobre as mesmas. A assistência estudantil, reiterada nos documentos que relatam a personalidade institucional da UFMS e de suas práticas de ensino, foi descrita por Real, Marques e Oliveira (2015) como fator importante das práticas de acesso, na tríade identificada como permanência e conclusão, uma vez que servem à redução da evasão e da dissidência formativa entre os alunos, mesmo em ambientes virtuais de aprendizagem – que não são isentos de fatores de barreira. Assim, de maneira uniforme, Saad (2010) foi um autor com os quais os

resultados evidenciaram coerência, no sentido de contemplar fatores de democracia e qualidade como elementos fundamentais do acesso à educação superior.

No entanto, compreendendo a contenção da oferta de algumas das licenciaturas EaD na UFMS, foi possível identificar o que Sguissardi (2015) descreveu na forma de tensões ultraliberais, que se posicionam frente à educação superior brasileira em um intuito de sua mercantilização e restrição frente ao avanço das instituições privadas e da exploração do público potencial às formações. A oferta pública, dentro das premissas possíveis de expansão, acesso e qualidade, oferece uma dimensão de resistência a essas tensões e se posiciona como via possível ao aprendizado democrático, de uma educação superior acessível e inclusiva às distintas diversidades presentes no Brasil.

As diferentes categorias de acesso que esta dissertação levantou, vinculadas ao termo, representam a diversidade possível de necessidades e abrangências descritas por Saad (2010) e por Lordsleem (2011), em que o aluno deve ser contemplado em sua realidade e em uma concepção mais ampla que unicamente a possibilidade de abrir vagas e gerar ingresso educacional. Todo este movimento segue o alinhamento ao que foi descrito por Casotti, Beneski e Knabb (2013), com a priorização do aluno e de suas demandas. Isto colocado, é possível afirmar que, no desenvolvimento deste tópico, se apresentaram os seguintes conceitos de acesso, descritos na Figura 9, em desfecho ao tópico:

Figura 9 - Os conceitos de acesso identificados nos documentos institucionais



Fonte: Elaborado pela autora, 2021.

3.3 Inovação e EaD nos documentos institucionais da UFMS

Esta etapa da dissertação foi voltada à análise dos documentos institucionais da UFMS no período considerado (2010-2020), já relacionados no Quadro 6, da página 145, quanto às menções da *inovação* nas licenciaturas em EaD. Os mesmos documentos citados e analisados no levantamento anterior do acesso foram revisados em busca de suas menções e vocativos à inovação, em busca de traçar as categorias conceituais pelas quais o termo se constitui em percepção por esta instituição de educação superior.

Assim como o acesso, a inovação é outro termo que se mostrou amplamente tratado por diferentes vias conceituais nos documentos da UFMS, tendo conceitos relacionados e não referentes ao escopo desta dissertação. Foram consideradas as menções de natureza pedagógica e referentes às políticas e práticas da EaD na educação superior para a análise.

A partir de um exercício de categorização conceitual, traçaram-se as seguintes categorias referentes à inovação no material coletado: inovação como medidas institucionais de desenvolvimento/recursos humanos; como instrumento de gestão institucional; como objetivo ou finalidade institucional; como elemento setorial/segmento da UFMS; como elemento de integração, evidência à valorização institucional externa; como elemento de transformação do meio social/econômico/cultural; como atributo institucional ou de seus produtos; como requisito ou anseio de processos de trabalho institucionais; como produto indefinido de natureza pedagógica e/ou tecnológica; como tema emergente da contemporaneidade/educação; como elemento cultural regional vinculado a arte, cultura e/ou esporte; como elemento de cooperação e transferência do conhecimento e como eixo expansionista (internacionalizante). Estas categorias foram identificadas e classificadas, e os documentos foram estruturados para a análise e discussão, conforme os seguintes itens.

3.3.1 Inovação nos documentos institucionais da UFMS (2010-2020)

Na análise dos documentos institucionais referente ao objeto inovação, observou-se inicialmente a Resolução nº 27, de 7 de maio de 2009, o PPI institucional, trouxe um grupo amplo de menções do conceito de inovação. A primeira menção ocorreu no eixo Políticas de Recursos Humanos, quando o PPI menciona a inovação como elemento a ser garantido aos técnicos administrativos, na forma pedagógica e tecnológica, para assegurar o seu trabalho. Com isso, a inovação é alegada como atributo institucional (que deve ser oferecido), ou de seus

produtos. O eixo inovação surgiu igualmente como atributo institucional, mencionado como parte necessária e presente aos processos de trabalho, bem como melhoria dos serviços prestados pela instituição à população (UFMS, 2009).

No eixo Concepções de Ensino, Aprendizagem e Concepções de Aprendizagem, novamente o sentido de atributo institucional ou de seus produtos (da UFMS) foi trazido na menção, como elemento a ser buscado para além da sala de aula e como parte da identidade institucional, no respeito às diferenças e diversidade humana, de forma democrática, gerando, em sua segunda menção consolidada neste eixo, práticas pedagógicas inovadoras, uma menção referente à finalidade ou objetivo institucional (UFMS, 2009).

Por fim, em Responsabilidade Social, a inovação surgiu na descrição da necessidade de apresentação da UFMS de uma “[...] estrutura educacional inovadora e diferenciada [...]” (UFMS, 2009). Assim, apresenta a inovação como parte das premissas básicas da universidade, isto é, uma categoria de objetivo ou finalidade institucional de forma generalista e não havendo nenhuma relação com a EaD.

A Resolução nº 35, de 13 de maio de 2011, que é ao Estatuto, trouxe a inovação em dois artigos distintos, comentados em separado nesta dissertação. O primeiro deles é referente às finalidades e objetivos institucionais, conforme o artigo 4º “[...] contribuir para o desenvolvimento científico, técnico e tecnológico, artístico e cultural por meio de pesquisas e de atividades que promovam a descoberta, a invenção e a **inovação**, considerando o pluralismo de ideias” (UFMS, 2011b, p. 13, grifo nosso). Nessa categoria, o termo surgiu vinculado às premissas de atividade da instituição de ensino, atrelado aos demais outros fundamentos de natureza ideológica e/ou atitudinal.

No que diz respeito à Resolução nº 78, de 22 de setembro de 2011, que é o Regimento Geral, foi trazida à análise quanto à inovação, em que foi apresentada no art. 58, que aborda a inovação no capítulo III - Da Pesquisa, no qual é descrito “a atividade de pesquisa na UFMS, considerada como função específica, tem como objetivo a investigação científica e a **inovação** tecnológica, a crítica e a difusão do conhecimento no âmbito da cultura, ciência e tecnologia” (UFMS, 2011c, p. 18, grifo nosso).

Nesse caso, a UFMS (2011b) replica o uso da inovação dentro da categoria terminológica como objetivo ou finalidade institucional, uma vez que descreve a mesma como integrante dos propósitos de um dos desdobramentos funcionais presentes, na tríade do Ensino, Pesquisa e Extensão, junto aos outros elementos que fundamentam a base e personalidade da

busca pela pesquisa. Nesta definição, no entanto, existe a orientação a uma forma específica de inovar, dada pela natureza tecnológica.

Isso pode ser percebido na análise da Resolução nº 550, de 20 de novembro de 2018, que é o Regulamento Geral dos Cursos de Graduação, em que a inovação foi trazida em um artigo específico, apresentado no Capítulo XI – Disposições finais e transitórias, em que o termo é apresentado como “art. 103 – os cursos com Projetos Pedagógicos **Inovadores** deverão ter o seu funcionamento adaptado à presente resolução” (UFMS, 2018c, p. 285, grifo nosso). Embora não seja o termo objetivo, “inovação”, os projetos que detêm essa qualidade são tratados sem que seja feita uma descrição do que consistem tais projetos pedagógicos, em quais campos isto é admitido e, especialmente, como isto pode ser definido e aproveitado no contexto institucional. Como categoria terminológica, o uso da inovação no caso específico desta resolução se apresenta na forma de inovação, como atributo institucional ou de seus produtos.

No Estatuto (UFMS, 2011b), Regimento Geral (2011c) e Regimento Geral dos Cursos de Graduação (2018), a inovação foi regularmente evocada sob uma premissa de finalidade institucional, e parte dos objetivos e interesses precípuos da mesma. Há uma visão setorizada do termo, no qual o próprio tratamento institucional é voltado a uma atenção segmentada de outras frentes e privilegia o seu protagonismo. A inovação, também foi trazida regularmente junto do ensino e da pesquisa e de forma frequente, com o empreendedorismo. Embora as resoluções não definam a inovação de maneira específica, elas são pontuais em evidenciar a sua importância, especialmente as que apresentam natureza pedagógica e tecnológica, no entanto, nenhum momento relacionou a com a EaD. Esta assertiva se afirma na análise realizada nos documentos institucionais, em que tal condição pode ser parcialmente compreendida a partir de um comum posicionamento em que a inovação é tratada, institucionalmente, mais a partir de tecnologia que propriamente em iniciativas, cursos, práticas docentes ou mesmo fatores humanos gerais. Assim, estes fatores não estejam diretamente ligados ao termo, isso não significa que não sejam importantes ou desenvolvidos institucionalmente. Contudo, é possível que sejam tratados isoladamente, mas sem vínculo de menção com a inovação, por essa orientação conceitual.

A seguir, partiu-se ao estudo dos PDIs, o qual foi subdividido em documentos que não estão em vigência, e que são referentes aos anos 2010-2014 e 2015-2019: a leitura do termo inovação na EaD apresentou-se na seguinte maneira, de acordo com o Quadro 9.

Quadro 9: Eixos de menção e excertos sobre inovação na UFMS (2010-2019)

Documento	Eixos de menção	Excertos
Plano de Desenvolvimento Institucional (2010-2014)	Avanços Tecnológicos	“[...] realização de eventos relacionados à Inovação Tecnológica” (UFMS, 2010, p. 71, grifo nosso).
Plano de Desenvolvimento Institucional (2015-2019)	Gestão Estratégica	“[...] esforços para promover o ensino, a pesquisa, a inovação e a extensão com qualidade” (UFMS, 2015, p. 18, grifo nosso).

Fonte: Elaborado pela autora, 2021.

No PDI, correspondente ao intervalo dos anos 2010 a 2014, abordou-se a inovação apenas na menção Avanços Tecnológicos. Para esta aplicação, a categoria temática se dá pelo reconhecimento da necessidade de incentivo para que a inovação ocorra, assim como projetos de inovação tecnológica e de cursos que possam atender a esta natureza de inovação (embasada em tecnologia), mas não há uma definição clara desses produtos, necessidades ou caminhos para a orientação da prática (UFMS, 2010).

No que concerne ao PDI dos anos 2015 a 2019, a inovação apareceu somente no eixo Gestão Estratégica, que apresentou o termo como produto indefinido de natureza pedagógica e/ou tecnológica, em que no escopo dos avanços tecnológicos pretendidos à instituição de ensino, a promoção desta inovação se apresentou na forma de um caminho para a realização de eventos constituídos com sua finalidade (UFMS, 2015).

No decorrer de nove anos do PDI da UFMS, a inovação apresentou-se relacionada à tecnologia, que segundo Marques (2016, p. 29) “[...] o processo de inovação deve interagir com os autores que buscam modificar ou desenvolver a regulamentação, no sentido de consolidar uma nova tecnologia”. Posto isso, inovar era baseado na relação tecnológica, sem demonstrar o desenvolvimento de sua prática e foi inoperante com a menção da EaD.

No PDI em vigor, a inovação apresentou-se vinculada ao PPI institucional de UFMS (2020a), referente ao período de 2020 a 2024, e foi trazida de forma bastante variada em diferentes momentos da elaboração. O primeiro deles foi na Introdução no contexto descrito literalmente na sequência:

Este documento norteia as ações que regem o caminhar da UFMS, em consonância com o Projeto de Desenvolvimento Institucional (PDI), ancorado, especificamente no estabelecimento de premissas sobre como a Universidade concebe e trata a educação, o conhecimento, a ciência, a tecnologia e a **inovação** (UFMS, 2020a, p. 1, grifo nosso).

A abordagem conceitual citada, trata da categoria temática em que a inovação se apresenta como atributo institucional ou de seus produtos, parte dos elementos que são produzidos por sua atuação cotidiana. Assim sendo, trata-se de uma dimensão em que o documento se apresenta acolhedor dessa vertente temática institucional, destacando-a no conjunto de importância em que está a sua finalidade precípua (educação). No eixo Missão, Visão e Valores, foi trazido por UFMS (2020a) o vocativo da inovação a partir do seguinte uso terminológico:

A UFMS é uma instituição pública federal de educação superior, de qualidade, gratuita, financiada pelos cidadãos brasileiros, inclusiva e socialmente referenciada, que atua mediante processos integrados de ensino, pesquisa, extensão, empreendedorismo e **inovação**; para gerar, difundir, socializar e aplicar conhecimentos que contribuam para a melhoria da qualidade de vida do ser humano em um ambiente sustentável, e formar profissionais que atendam aos anseios da sociedade brasileira (UFMS, 2020a, p. 12, grifo nosso).

Neste recorte, está presente o uso do termo na forma de inovação como objetivo ou finalidade institucional, apresentando-se na linha de consideração que acompanha a tríade fundamental da educação superior (ensino, pesquisa e extensão), e lado a lado ao empreendedorismo, atrelada como premissa à qualidade de vida humana e social, bem como ambiental (elementos de protagonismo).

Trata-se do eixo Projeto Pedagógico Institucional, em que a inovação foi trazida no seguinte recorte:

Projeto Pedagógico Institucional

Neste documento são apresentados os valores e os princípios, materializados nas políticas, ações e Projetos Pedagógicos dos Cursos, que projetam o modo como a Universidade concebe e trata a educação, o conhecimento, a ciência, a tecnologia, o empreendedorismo e a **inovação** e, sobretudo, o ser humano.

[...]

Outrossim, as Políticas de Ensino de Graduação, em sintonia com as Políticas de Pesquisa, Extensão, **Inovação**, Empreendedorismo e Sustentabilidade atuam permanentemente em prol da excelência acadêmica, da melhoria da permanência e da progressão acadêmica, da oferta de novos cursos (nas modalidades presencial e a **distância**) e da eficiente utilização e melhorias da infraestrutura (oferta de cursos em turnos diversos, aprimoramento do sistema de ingresso e de controle acadêmico).

[...]

O fazer pedagógico da UFMS revela o desejo de romper com a abordagem fragmentada do conhecimento baseada na transmissão e na recepção de informações e trabalhar na superação das dicotomias entre ciência-tecnologia e teoria-prática, na contextualização da pesquisa como princípio educativo e científico, nas ações de extensão como forma de diálogo permanente com a sociedade, na concepção do empreendedorismo como mecanismo promotor da capacidade de coordenar e realizar projetos, serviços e negócios, na **inovação** como indutor da aptidão para mudar as coisas e as situações, na internacionalização como forma de quebrar fronteiras e ocupar espaços na realidade global e na mitigação da evasão e da retenção nos cursos. (UFMS, 2020a, p. 23-26, grifo nosso).

No documento de UFMS (2020a), a inovação aparece de forma reiterada na abordagem do PPI. O primeiro vocativo fez uso da inovação como atributo institucional ou de seus produtos, quando afirma que é tratada pela UFMS de uma determinada forma, a partir de Projetos Pedagógicos de Cursos, políticas e ações, entre outras medidas correlatas. A inovação surge sob a categoria de elemento setorial/segmento da UFMS, desta vez identificada a partir da apresentação das políticas setoriais institucionais, sendo ela incluída naquelas que agrupam a pesquisa, extensão, empreendedorismo e sustentabilidade – nesse momento, menciona a possibilidade de cursos na modalidade EaD. No entanto, sempre que presente, o documento trata da inovação em associação ao empreendedorismo ou no contexto das Políticas de Pesquisa, Extensão, Inovação, Empreendedorismo e Sustentabilidade. Em todos os casos, a menção é feita sem um detalhamento do termo à compreensão institucional, o que também ocorre com os demais.

Na continuidade do eixo do PPI na última citação, o enfoque do termo é direcionado aos objetivos e natureza do fazer pedagógico e a inovação surge com uma nova categoria identificada: inovação como elemento de transformação do meio social/econômico/cultural, em que é posicionada como forma de decorrência de uma atuação pedagógica reflexiva, não fragmentada, da transmissão do conhecimento e voltada à superação de dicotomias de natureza diversa.

A inovação por UFMS (2020a) no contexto do eixo Política de Educação a Distância, em que se refere ao termo da seguinte forma:

[...] - Participação e premiação de produtos em editais de **inovação** da Capes;
 [...] - Incrementar novas ferramentas e estratégias de **inovação** e transformação digital na EaD (UFMS, 2020a, p. 36-38, grifo nosso).

Neste recorte, a menção inicial do termo inovação, como elemento de integração em editais, permite a percepção de uma nova categoria conceitual: inovação como elemento de integração, evidência e valorização institucional externas. No item seguinte, uma vez que o contexto tecnológico é apresentado, mas não seu desdobramento conceitual, a inovação se apresenta dentro da categoria de um produto indefinido de natureza pedagógica e/ou tecnológica, no caso, ferramentas e estratégias capazes de inovar e transformar a EaD no sentido digital. Embora este recorte possa sugerir uma definição, resta em aberto os qualificadores desses produtos de inovação ou expectativas, sendo uma aplicação generalista que pode acolher diferentes movimentos no tema proposto e, portanto, permite aventar um uso intencional dessa abertura.

Em Política para a Inovação Tecnológica, Empreendedorismo e Sustentabilidade, a inovação revela-se em diferentes frentes que, após a citação, serão discutidas de maneira desmembrada em suas categorias de uso do termo:

Política para inovação tecnológica, empreendedorismo e sustentabilidade

A **inovação** e o empreendedorismo como fluxo inerente a um processo de aprendizado interligado com o meio produtivo e social é um desafio e uma oportunidade. Mesmo diante de muitas adversidades, o processo de gerar melhorias criativas e consistentes para a comunidade fortalece e aprimora a formação acadêmica e a competitividade dos setores econômicos.

[...]

Em 2017, foi criada a Agência de Internacionalização e de **Inovação** (Aginova), à qual compete a gestão da política de **inovação** na instituição, com responsabilidade na articulação e na integração entre a universidade e os demais agentes socioeconômicos (governo, organizações com e sem fins lucrativos, instituições de ensino e pesquisa, e outros) para o desenvolvimento sociocientífico, na regulação e fomento às empresas juniores e incubadora de empresas (UFMS, 2020a, p. 42, grifo nosso).

Na menção inicial do conjunto inovação, empreendedorismo e aprendizado para o benefício da sociedade, duas categorias temáticas foram ressaltadas ao termo, sendo elas: inovação como elemento de transformação do meio social/econômico/cultural, e inovação como tema emergente da contemporaneidade/educação, dada a abordagem de oportunidade e condição desafiadora à oferta, bem como os efeitos benéficos sociais e sistêmicos que se replicam da sua prática. Na UFMS (2020a), na descrição dos fatores de composição da Agência de Internacionalização e de Inovação (AGINOVA) e de seus interesses, assim como diferentes articulações assumidas para o avanço científico e inovador, o termo foi reforçado como aplicado na categoria inovação como elemento setorial/segmento da UFMS, especialmente a partir do fortalecimento de internacionalização trazido por esta agência. O mesmo sentido pode ser encontrado na discussão seguinte apresentada sobre a Política Institucional de Inovação, que trouxe fortalecimento a este elemento institucional setorizado.

A UFMS (2020a) trouxe, de maneira mais detalhada, os componentes do eixo Política de Internacionalização, e eles se apresentam literalmente descritos na sequência deste trabalho:

Política de internacionalização

A UFMS tem como missão ser uma instituição de referência nacional e internacionalmente nas áreas de ensino, pesquisa, extensão e **inovação**, alavancando a Ciência, a Tecnologia, a **Inovação** e o Empreendedorismo para além de seus limites geográficos. A internacionalização é estratégia fundamental para a construção de uma governança pública universitária voltada para o conceito de excelência e de resultados (UFMS, 2020a, p. 53, grifo nosso).

Neste eixo de abordagem, UFMS (2020a) apresenta a inovação dentro de outra categoria ainda não tratada: inovação como eixo expansionista (internacionalizante). Interpretada sob esta ótica, a inovação é abordada como um produto emergente de crescimento e parcerias, a fim de que o reconhecimento institucional e os benefícios das intervenções sejam difundidos em níveis que superem barreiras geográficas.

Em desfecho, UFMS (2020a) tratou do eixo Considerações Finais, quando encerrou o documento, com a seguinte menção à inovação:

Considerações Finais

De fato, a Matriz Estratégica do PDI representa em si uma proposta conjuntamente pensada para superar desafios e aprimorar as potencialidades; pelo que, os objetivos e metas de Gestão Acadêmica simbolizam a busca pelo aprimoramento e consolidação do ensino científico e tecnológico, bem como das práticas extensionistas, de empreendedorismo e **inovação** como elemento formativo (UFMS, 2020a, p. 134, grifo nosso).

Neste eixo, a inovação apresentou-se, pela UFMS, como objetivo ou finalidade institucional, no sentido de sua natureza formativa. Assim, estas interpretações indicaram a pluralidade em que esta categoria de documentos institucionais se apresentou quanto à diversidade, e que apenas no PDI (2020-2024) apresentou um tópico específico da política de EaD relacionado à inovação. Tal inserção nesse documento conduziu à reflexão sobre o papel da inovação no desenvolvimento dessa modalidade de ensino. Nessa perspectiva, Riedner e Batista (2018), consideraram a necessidade do processo de institucionalização e da sua cristalização, a fim de que sejam constituídos e oferecidos subsídios estruturais para o funcionamento da EaD.

Foi investigado também o Plano de Desenvolvimento da Unidade (Agência de Educação Digital a Distância) desenvolvido pela UFMS (2020b) para o intervalo dos anos entre 2020 e 2024, a inovação é apresentada em diferentes contextos. O primeiro deles foi ligado ao eixo Histórico da Unidade, em que a inovação foi trazida no contexto da “[...] participação e premiação de produtos em editais de **inovação** da CAPES (a partir de 2018)” (UFMS, 2020b, p. 8, grifo nosso). Este conceito se vincula à categoria conceitual inovação como elemento de integração, evidência e valorização institucional externas, no sentido de uma crescente expressão e evidência dos produtos decorrentes da inovação gerados pela instituição, e sua difusão nos meios científicos e gerais.

No eixo Secretaria de Inovação Pedagógica Digital (SEPED), UFMS (2020b, p. 10, grifo nosso) interpretou a inovação no contexto de um órgão “responsável pela promoção de **inovações** pedagógicas por meios digitais e à distância nas ofertas de cursos e atividades de

graduação, de pós-graduação, de extensão e de capacitação da UFMS”. Nesse sentido, o conceito aplicado de inovação orientou-se pela condição de inovação como produto indefinido de natureza pedagógica e/ou tecnológica, bem como atributo institucional ou de seus produtos, pois deve estar presente nos cursos e atividades de formação geral da universidade. A UFMS (2020b, p. 11, grifo nosso) descreveu que nesta secretaria, entre as principais atividades está o ato de “definir parâmetros de qualidade, investimentos de **inovação** e conduzir o bom andamento dos cursos na modalidade a distância da UFMS, em todos os municípios polos da UAB, naqueles candidatos a polos da UAB e em todos os *campus* (sic) da UFMS” (UFMS, 2020b, p. 11-12, grifo nosso). Neste recorte, destaca-se a inovação no entendimento de um atributo institucional ou de seus produtos, cujos investimentos no campo da EaD foram norteados pela secretaria descrita (SEPED).

No que se refere à implementação das premissas institucionais, a inovação foi descrita por UFMS (2020b, p. 13, grifo nosso) na presença de uma “gestão orientada para a **inovação** e resultados”. Destacou-se a categoria conceitual da inovação como instrumento de gestão institucional, sendo a perspectiva de uma gestão orientada a essa premissa, considerada uma das bases da atuação institucional, uma necessidade para que haja conformidade de implementação das práticas, objetivos e metas que envolvem a gestão da UFMS e de setores.

Assim, em desfecho, é possível observar que o Plano de Desenvolvimento da Unidade – Agência de Educação Digital e a Distância (UFMS, 2020b) apresenta um tratamento circunstanciado da inovação, concentrado no campo da EaD e suas particularidades e em maior detalhamento sobre os caminhos de desenvolvimento institucional do termo.

Por meio das análises documentais apresentadas são perceptíveis algumas ações para progredir essa modalidade na UFMS, principalmente a partir do ano 2020, e vêm se planejando e desenvolvendo atitudes que envolvam a inovação e, conseqüentemente, a institucionalização da EaD.

3.3.2 Inovação nos Projetos Pedagógicos dos cursos de licenciaturas em EaD da UFMS (2010- 2020)

Com o intuito de conhecer os PPC dos cursos de licenciaturas da UFMS, foi necessário entender o cenário da formação inicial dos docentes. Gatti (2014) reflete que a modalidade EaD é um dos constituintes desse cenário e das possibilidades formativas aos docentes, mas que convive com uma série de fatores condicionantes próprios de sua oferta. Embora geograficamente facilitem o acesso e a capilarização de cursos, demandam que o indivíduo

tenha capacidade de autogestão de tempo e proficiência em ler e interpretar textos em uma dinâmica virtual, que nem sempre favorece a todos os estudantes. Além disso, as linguagens específicas que surgem em muitas licenciaturas, podem ter a sua compreensão afetada em um contexto distinto do presencial, sobretudo para estudantes tardios que estão há um tempo significativo distantes de um espaço de aprendizagem. Assim, para que as licenciaturas sejam interpretadas de forma mais plena no contexto da EaD, é necessário ir além de:

[...] decretos e normas, o que também é importante, mas é processo que deve ser feito também no cotidiano da vida universitária. Para isso, é necessário poder superar (sic) conceitos arraigados e hábitos perpetuados secularmente, e ter condições de **innovar**. Aqui, a criatividade das instituições, dos gestores e professores do ensino superior está sendo desafiada. O desafio não é pequeno quando se tem tanto uma cultura acadêmica acomodada e num jogo de pequenos poderes, como interesses de mercado e de grandes corporações. [...] (GATTI, 2014, p. 36, grifo nosso).

Sem dúvida, aprender e ensinar à distância requer uma condição diferenciada do exercício de docência e das práticas discentes que, especialmente nas instituições de ensino, pode ser de complexa assimilação, pelo apego recorrente às formas tradicionais como parte de um entendimento de validação.

Neste sentido, os diferentes PPCs de licenciaturas ofertadas na UFMS no intervalo dos anos 2010 a 2020 foram analisados e separados nos eixos de menção sobre a inovação, conforme pode ser verificado no Quadro 10:

Quadro 10 – A inovação nos Projetos Pedagógicos dos Cursos de Licenciaturas em EaD da UFMS no intervalo de (2010-2020)

Documento	Ano	Eixos de menção
Projeto Pedagógico do Curso de Geografia - Licenciatura - Modalidade a Distância	2011	Necessidade social do curso Trabalho de Conclusão de Curso
Projeto Pedagógico do Curso de Matemática - Licenciatura - Modalidade a Distância.	2012a	Projeto institucional de monitoramento e avaliação do curso
Projeto Pedagógico do Curso de Letras – Licenciatura Habilitação em Português e Espanhol	2012c 2018a	Sem menções vinculadas à ação das licenciaturas
Projeto Pedagógico do Curso de Pedagogia - Modalidade a Distância	2016	Sem menções vinculadas à ação das licenciaturas
Projeto Pedagógico do Curso de Licenciatura em Ciências Biológicas – Modalidade a Distância	2018b	Objetivos específicos Competências e habilidades esperadas
Projeto Político-Pedagógico Curso de Licenciatura em Educação Física - Modalidade a Distância	2012c	Sem menções vinculadas à ação das licenciaturas

Fonte: Elaborado pela autora, 2021.

A UFMS (2011) descreve no PPC de Geografia, Licenciatura (Modalidade a Distância) a inovação dentro de dois contextos de uso do termo. O primeiro deles, a necessidade social, em que o utiliza da maneira seguinte:

Necessidade social do curso

Frente às novas solicitações, os geógrafos, docentes da Universidade Federal de Mato Grosso do Sul, conscientes de sua responsabilidade para com a renovação e o aperfeiçoamento do magistério superior e a formação de professores pesquisadores, buscam implantar o Curso de Licenciatura em Geografia, em 2011 (EaD) dando continuidade à sua tradição **inovadora** na formação geográfica no estado de Mato Grosso do Sul, na Região Centro-Oeste e no país como um todo (UFMS, 2011, p. 3, grifo nosso).

Neste eixo, na UFMS (2011) observa-se a inovação tratada na forma de um termo pouco específico quanto às condições distintivas que tornam a licenciatura abordada enquadrada a esta prática: tradição inovadora. Embora seja possível concluir algumas das razões de atribuição dessa alegação, como a própria oferta de EaD e capilarização do curso, o documento não entra na explicação dessa alegação. Assim, a inovação termina delineada como produto indefinido de natureza pedagógica e/ou tecnológica. O mesmo pode ser percebido e alegado quanto ao segundo eixo de menção do termo inovação, vinculado ao Trabalho de Conclusão de Curso (TCC), quando foi descrito que:

Trabalho de Conclusão de Curso

O TCC poderá ser apresentado de forma convencional ou através de propostas **inovadoras**, de caráter multidisciplinar, por meio de Projetos de Intervenção e/ou de Interação com a Realidade escolar. Diferentes técnicas de produção e comunicação poderão ser utilizadas. O TCC, portanto, estará relacionado às diferentes opções de concentração, criadas com o objetivo de fornecer aos alunos uma especialização precoce, ainda durante a graduação. Seu principal objetivo é proporcionar condições ao aluno exercer a práxis em Geografia. Conforme Regulamento (UFMS, 2011, p. 15).

Dessa forma, o curso de geografia faz uso de uma dupla menção da inovação: uma quanto ao histórico do curso e outra quanto a propostas inovadoras de expectativa ao TCC, sem uma menção do que seriam as expectativas institucionais a esse respeito ou características apresentadas. No entanto, pela amplitude que as interpretações podem assumir nesse sentido, é possível aduzir que a escolha por essa condição ampla seja também intencional para abarcar as diferentes expressões possíveis de natureza inovadora (UFMS, 2011).

No PPC de Matemática (Licenciatura – Modalidade a Distância) (UFMS, 2012a), a inovação se fez presente em um contexto – no eixo Projeto Institucional de Monitoramento e Avaliação do Curso –, em que foi utilizada da seguinte forma:

Projeto institucional de monitoramento e avaliação do curso
 O desdobramento da avaliação conduzida pela PREG será o oferecimento de subsídios à tomada de decisões em prol da melhoria da qualidade do ensino e da aprendizagem. Neste sentido, ao fazer o diagnóstico dos cursos poderão ser propostas mudanças e **inovações** a fim de adequar o curso às necessidades do mercado de trabalho (UFMS, 2012, p. 299, grifo nosso)

Neste eixo temático, o termo inovação é tratado de forma inespecífica, como parte de mudanças possíveis para que o mercado de trabalho seja atendido pelos processos formativos, bem como para que o curso se mantenha viável aos retornos de sua expectativa. Assim sendo, trata-se da categoria conceitual inovação como produto indefinido de natureza pedagógica e/ou tecnológica, em que uma condição generalista é trazida para especificar ou direcionar à inovação a compreensão temática. O mesmo quadro de uso conceitual do termo inovação pode ser identificado no PPC de Licenciatura em Ciências Biológicas (Modalidade a Distância) (UFMS, 2018b), nos eixos dos Objetivos Específicos em que foi mencionada, no intuito de desenvolver nos estudantes o espírito crítico e inovador consciente da importância do ensino e das ciências biológicas na formação dos cidadãos (UFMS, 2018b, p. 25, grifo nosso). Igualmente, no mesmo projeto, ocorre a mesma especificidade no vocativo da inovação vinculado ao eixo Competências e Habilidades Esperadas, no qual foi descrita como “desenvolver ideias **inovadoras** e ações estratégicas que possibilitem a ampliação e o aperfeiçoamento de sua área de atuação, preparando-se para viver numa sociedade em contínua transformação” (UFMS, 2018b, p. 26, grifo nosso).

No PPC de Letras (Licenciatura – Habilitação em Português e Espanhol) do ano de 2012 (UFMS, 2012c), não foram identificadas menções vinculadas à inovação e o mesmo ocorreu no documento do ano de 2018 (UFMS, 2018b), assim como no Projeto Pedagógico do Curso de Pedagogia (Modalidade Licenciatura). Em relação ao Projeto Político Pedagógico do Curso de Licenciatura em Educação Física (Modalidade a Distância) (UFMS, 2012c) não apresentou menções vinculadas às licenciaturas ou ligadas ao contexto educacional de forma representativa do termo inovação.

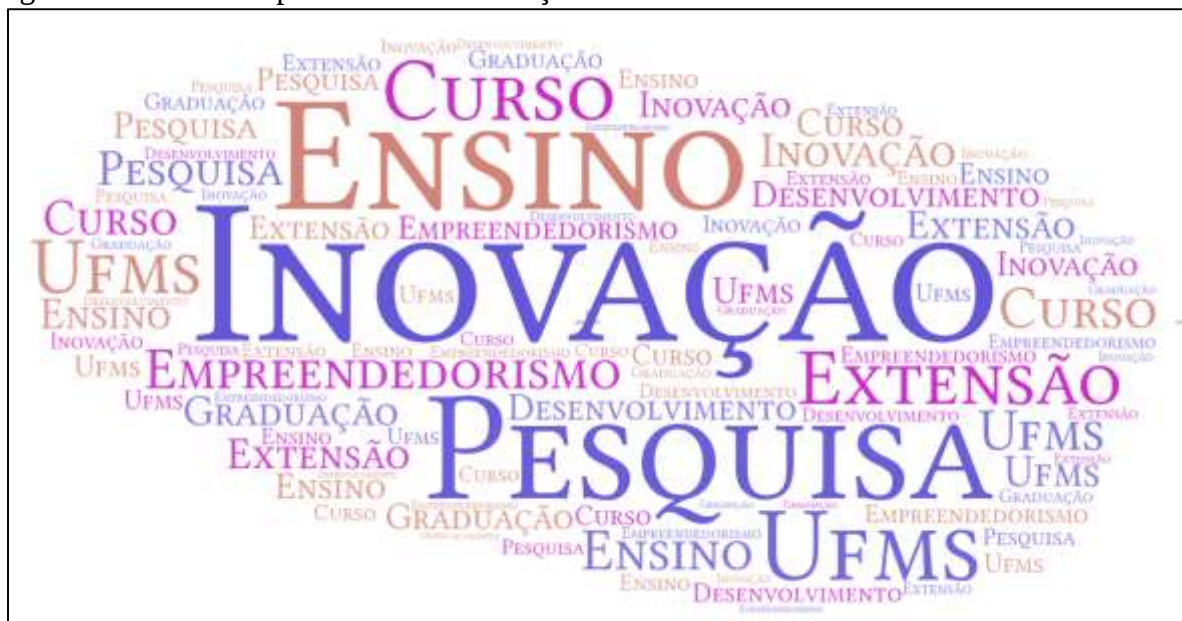
Por meio da análise do item currículo do PPC das licenciaturas, de forma geral, relacionou a conexão da inovação como produto indefinido de natureza pedagógica e/ou tecnológica.

Assim como o acesso, a inovação também depende do financiamento do sistema UAB. Nessa conjuntura, o relatório institucional de dados da UFMS, relata que [...] a inovação dos processos e das práticas fica emperrada quando se depende de um edital para oferta, dentro de um padrão engessado como é o padrão UAB” (RIEDNER *et al.*, 2019, p. 23). Portanto, uma

alternativa seria ofertar esses cursos de forma independente com qualidade, inovação e comprometimento social.

Após essas análises dos documentos institucionais, foi desenvolvida uma nuvem de palavras para destacar os principais termos que se fizeram presentes nos recortes identificados na abordagem da inovação nos documentos institucionais da UFMS, no recorte temporal de 2010 a 2020. A Figura 10 apresenta o resultado desta aplicação:

Figura 10 - Nuvem de palavras sobre inovação na EaD nos documentos institucionais da UFMS



Fonte: Elaborado pela autora, 2021.

De todos os termos coletados, nove desses apresentaram menção igual ou superior a 10 vocativos no conjunto abordado, sendo elas: inovação (n=39, 24,2%), pesquisa (n=22, 13,6%), ensino (n=18, 11,1%), UFMS (n=17, 10,5%), empreendedorismo (n=16, 9,9%), extensão (n=15, 9,3%), curso (n=13, 8%), desenvolvimento (n=11, 6,8%) e graduação (n=10, 6,2%), totalizando 161 vocativos somados. Neste conjunto de palavras, foram destacados termos conjuntos que evidenciaram a forte aproximação da inovação aos conceitos de pesquisa, ensino e empreendedorismo, reiteradamente presente nos documentos, bem como sua ligação ao entendimento de desenvolvimento e aos cursos que promovem, especialmente, mas não exclusivamente – a graduação.

Foram identificadas as seguintes categorias de sentido atribuídas à inovação nos documentos institucionais: inovação como atributo institucional ou de seus produtos; inovação como eixo expansionista; inovação como elemento de transformação do meio social/econômico/cultural; inovação como instrumento de gestão institucional; inovação como

objetivo ou finalidade institucional; inovação como produto indefinido de natureza pedagógica e/ou tecnológica e inovação como tema emergente na contemporaneidade/educação.

Essas camadas conceituais podem ser discutidas de forma ampla, conforme os elementos da literatura são apresentados à análise dos achados documentais desta dissertação. A pluralidade de dimensões, às quais o termo inovação foi identificado nos documentos institucionais, da UFMS, no período analisado (2010-2020), indica conformidade com alegado por Morés (2011) de que o conceito é formado por diferentes facetas e se apresenta nas faces pedagógica, científica e tecnológica. Embora a condição científica seja possível de ser imaginada, desejável no escopo da UFMS, ela não foi abordada diretamente no campo documento. Contudo, a inovação tecnológica e pedagógica foi sistematicamente trazida nos documentos, sobretudo de forma generalista.

A preocupação com a inovação tecnológica pode ser compreendida no campo documental. Para Queiroz (2011), quanto aos pontuais e complexos desafios que envolvem a docência superior frente às tecnologias e o aprendizado do aluno em meios digitais, a recorrente menção ao inovar digitalmente sugere uma vinculação de interesse institucional a esta frente, evocando, trazendo e discutindo aspectos que possam minorar disparidades e afastamentos de forma inovadora.

As menções mais frequentes da inovação tecnológica são coerentes ao discutido por Marques (2016), quando avalia que os cursos EaD demandam essa condição para sua atualidade e efetividade, bem como por Vale Junior (2016) quando discute que, embora ocorra, a inovação tecnológica tende a ser mais lenta que a que ocorre em seus instrumentos destinatários. Diferentemente do que se dá no campo pedagógico e em outras frentes, a inovação tecnológica se mostra mais emergente em razão das rápidas transformações do meio e de como isto necessita ser acompanhado. Por ser dessa forma, é comum que tal forma de inovação seja convertida em categoria de interesse.

Nos documentos institucionais, a inovação, na UFMS, foi apontada como destinatária de espaços institucionais de gestão, bem como de verbas e protagonismo junto ao empreendedorismo e à tríade ensino, pesquisa e aprendizagem na instituição. Sousa J. C. (2012b) discute que todos esses processos vinculados à inovação são importantes, mas a existência de um plano específico é ainda pontual e fundamental para que o processo possa ser sistematizado no ambiente pedagógico, de gestão, e de forma sistêmica em uma universidade. Faria (2012) discute que essa necessidade inovadora tem uma forte circulação com a EaD, mas, ao mesmo tempo, para que haja conformidade e resultados, o professor, os atores educacionais

diversos e os meios devem ser criticamente avaliados quanto à atividade docente, aos métodos selecionados e às eventuais dificuldades que podem surgir no ensino, gerando uma prática de intervenção constante, ativa e observacional.

A apresentação documental de departamentos, infraestruturas e de uma busca por segmentar, de forma estruturalmente clara, os espaços da EaD na UFMS foram condizentes ao que Costa (2016) descreveu como um hábito institucional recorrente, que beneficia a instrumentalidade dos cursos e o seu acompanhamento, bem como práticas avaliativas. Assim, é interessante verificar que as variedades de conceitos identificados são recorrentes com o que havia sido observado por Sarkar (2007) quanto à diversidade de termos e práticas que se envolvem na referência ao inovar, assim como seus tipos. Sempre que é descoberta uma maneira nova de fazer algo, que possa trazer mudanças significativas, e mesmo impedir que uma coisa seja feita da forma anterior, a inovação se faz presente.

Ainda, é possível que a inovação seja contemplada a partir de diferentes tipos, como incremental, arquitetural e radical, o que permite uma camada intermediária de elementos que podem ser de uso muito conhecido e nada novo estruturalmente, mas aplicados para uma finalidade diferente ou com excelente resultado em finalidades distintas de suas originais (GUPTA, 2008). A variedade conceitual pode ser mais bem compreendida.

A inovação apresenta-se dentro de diferentes condições, conjugadas ou não: melhoria operacional, maior valor e sentido no ato/produto/serviço, melhor desempenho processual, mudança planejada e intencional/sistemática, novo conhecimento que transforma a forma de fazer algo, ação regulatória ou emancipatória, medida criativa de operação e ação, mudanças em estruturas de poder e espaços, ruptura dos paradigmas no campo educacional, uso de novas tecnologias de forma criativa e diferenciada, ruptura educacional do que é cotidiano, ruptura de padrões de ensino e aprendizagem mantendo os resultados ou mesmo ampliando-os, novas estruturas para ensinar e aprender, aparatos para essas finalidades, ação colaborativa para realizar a educação e intervenções de amplo reflexo no ensino e no aprender (TAVARES, 2019). Todos estes conceitos foram migrados ao ambiente institucional e contemplados nos documentos da UFMS, na forma do entendimento dos diferentes conceitos de inovação, sendo um campo de interesse para o levantamento conceitual do inovar.

Quanto aos documentos institucionais, esses expressaram-se em novos segmentos, departamentos ou formas de praticar atos e ações educacionais no contexto da inovação, foi possível identificar um comportamento próximo ao descrito por Queiroz (2011), em que o sentido de inovar é definido pelo que se mostra diferencial no contexto do que se propõe por

inovação. Assim, em um determinado meio algo pode ser muito conhecido, mas, incorporado em outro, pode ser uma inovação representativa. Desse modo, Fino (2008) reflete sobre a condição institucional que define o que é ou não inovação e como pode ocorrer uma multiplicidade de espaços a serem contemplados, em conformidade a cada realidade vivida no contexto em que o termo se aplica.

No campo da EaD, o conceito de inovação tende a ser vinculado a um ambiente de ensino e aprendizagem satisfatório ao aluno e professor para o aprendizado (VALE JUNIOR, 2016). A partir da análise dos documentos, é possível identificar que o cenário de EaD na UFMS recebe desde intervenções humanas e qualificação específica, e que a oferta dos cursos, conforme os registros que o próprio site institucional oferece, foram inferiores à procura. No entanto, os cursos têm passado por uma contingência na oferta e, dessa forma, a inovação nos documentos institucionais também apresenta desdobramentos que procuram a validação instituição e reconhecimento dos produtos dessa ordem, a fim de superar as pressões internas e externas que tem contingenciado o campo da EaD, sobretudo de licenciaturas.

Porém, observa-se que nem todos os projetos pedagógicos dos cursos de EaD da UFMS apresentam menções diretas à inovação, embora seja, como observado por Faria (2012), um elemento fundamental a essa modalidade de oferta educacional. É possível que a instituição vivencie o movimento descrito por Morés (2011), em que a inovação é primeiramente incorporada para depois passar por um processo de validação e extensão, de forma que os espaços institucionais expressos nos documentos devem ser, de forma muito provável, referentes a aqueles espaços em que o inovar se mostra presente e em que os recursos, instrumentos e diretrizes já se encontram consolidados na experimentação institucional. Assim, as lacunas de menção podem ser referentes a lacunas experienciais.

No entanto, a observação do sentido de inovação para os documentos institucionais da UFMS evidenciou um forte sentido institucional de estrutura e estabelecido de departamentos, responsabilidades, segmentos, verbas e sistematização. Igualmente, o sentido da busca da inovação pedagógica foi latente e emergente e, embora rica e faltando uma menção teórica que esteja presente, a prática evidencia uma restrição crescente dos cursos que pode levar ao fechamento de alguns e que não depende da procura por matrículas, mas de estruturas internas de continuidade. A inovação é contemplada de forma plural e ampla no ambiente interno e documental da UFMS, sendo a prática desafiadora à sua realização, sobretudo às tensões que afetam o sistema público de ensino, arroubos privatistas e interesses mercantilistas em sua expansão e difusão.

Como desfecho, foi elaborado um infográfico respaldado na leitura dos documentos institucionais que trouxeram menção ou menções significativas à inovação, conforme corte descrito em metodologia, que possibilitou atingir a um grupo de categorias conceituais referentes a como a inovação é tratada nos documentos da UFMS, a partir da realidade analisada entre 2010 e 2020 – em categorias conceituais –, conforme Figura 11:

Figura 11 - Os conceitos de inovação identificados nos documentos institucionais



Fonte: Elaborado pela autora, 2021.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

No cenário do crescente avanço da EaD no país, e das assimetrias educacionais socioeconômicas e sistêmicas que envolvem a educação superior, esta dissertação lançou seu olhar investigativo a uma universidade pública federal, a UFMS, com o intuito de analisar e discutir os documentos institucionais acerca de dois elementos centrais que conduzem a educação a distância: acesso e inovação. Acesso, por ser um instrumento de democratizar e, reiteradamente, de continuidade e conclusão dos cursos oferecidos, justificada pela abertura de vagas com a sua concretização e os processos necessários. Inovação, pela necessidade de contemplar os desafios didáticos, metodológicos e estruturais da EaD e a demanda por alternativas diferenciadas de continuidade educacional, de oferta efetiva e de personalidade da ação pedagógica.

Nesse interesse, foi conduzida a investigação científica que terminou por delimitar o campo de abordagem às licenciaturas, marcadas institucionalmente como área central a partir da UAB e como um dos eixos de oferta. A partir da valorização das instituições de educação superior brasileira pública para a formação de profissionais da educação, as licenciaturas permitiriam adentrar à análise da estrutura e natureza dessa oferta, condensada pelo trabalho sob os objetivos da UAB. O instrumento de investigação desta dissertação partiu da busca em uma fonte direta que represente o processo de institucionalização na universidade pesquisa: os documentos institucionais que fazem menção às licenciaturas. Estes documentos foram considerados a voz institucional de análise a ser contemplada, analisada e aprofundada: a fala formal da UFMS frente à prática e condução dos cursos de licenciatura em EaD, sob o enfoque do acesso e da inovação.

Os documentos foram analisados identificando o termo EaD, ou a referência a essa modalidade que, em sua maioria ocorreu dentro do contexto de outros cursos presenciais. Essa abordagem conjunta se manteve até o ano de 2020, quando surgiram os primeiros documentos e projetos de curso relacionados especificamente à EaD e a seu contexto. Essa consideração mesclada também permitiu identificar como a EaD, gradativamente, se destacou da abordagem geral dos cursos e fatores em comum que se mantiveram presentes, o que apoiou também para a compreensão de como houve este destacamento, e para a perspectiva de que ela tende a se apresentar crescente, dada a maior consolidação da personalidade institucional da EaD.

O objetivo geral desta pesquisa foi analisar as políticas públicas de EaD na educação superior, com ênfase nos conceitos de acesso e inovação presentes nos documentos

institucionais da UFMS. Para conduzir a este objetivo, foi desenvolvida, inicialmente, uma pesquisa aprofundada sobre as políticas públicas de EaD no corte de interesse do estudo, entre 2010-2020, um decênio. Conhecer como os diferentes governos que conduziram a nação, neste período, trouxeram a abordagem legal dessa modalidade educacional, foi o ponto de partida para iniciar as análises pretendidas nesta dissertação.

No levantamento, foi realizada uma abordagem a fim de concentrar como a EaD se estabeleceu no país. Nesse levantamento geral, foi possível compreender que, como um eco ao que ocorria no mundo todo, a EaD desenvolveu no país suas gerações distintas e ganhou solidez no ambiente educacional, mas isso não se deu de maneira uniforme ou sem questionamentos referentes à sua qualidade, condição paritária ao ensino presencial e arranjos de oferta. A cultura educacional brasileira, de forma reiterada, formou um paradigma negativo a respeito da EaD como forma alternativa de ensino: aquela que acolheria somente os discentes que não fossem capazes de se enquadrar, qual fosse o motivo, nas estruturas de ensino convencionais.

Junto a essa percepção, foi necessário um período significativo para identificar e constituir a personalidade própria da EaD em sua oferta, não apenas como uma transposição do físico para o virtual, mas como uma complexa prática de elementos que se intercambiam para o aprendizado. Tutoriais, fóruns, espaços de interação e estrutura, bem como elaboração de materiais específicos para essa modalidade, integram os fatores que envolvem a oferta e o reconhecimento desses cursos como dotados de uma personalidade própria, a qual deve ser acolhida como uma vertente distinta da educação superior, em estrutura e necessidades, e não somente uma versão adaptada do ensino presencial. Nessa dimensão, quando é possível atingir o aspecto da personalidade e perfil de oferta própria, ocorre a ruptura ou os passos iniciais para a erradicação da percepção da EaD como uma alternativa menos privilegiada das demais formas presenciais de acesso educacional. Nesse sentido, a dimensão atual da EaD contempla, em sua oferta, a consideração da relação ampla dos usuários com a tecnologia, das possibilidades de exploração de conexões para a aprendizagem e da multiplicidade de meios pelos quais o aprender pode ser conciliado.

A consolidação dos conceitos e práticas de EaD na educação superior está diretamente ligada às políticas de EaD voltadas a essa finalidade. O corte temporal analisado envolveu o ano de 2010 a 2020, no entanto, foi necessário investigar um espaço mais extenso de políticas públicas dessa natureza, a fim de compreender aspectos neoliberais excludentes, dificuldades e possibilidades contemporâneas.

Os governos analisados nesta dissertação (FHC, Lula, Dilma, Temer e Bolsonaro) permitem afirmar que, embora não exista uma política clara de estrutura da EaD na educação superior brasileira, a sua institucionalização e reconhecimento de importância como caminho de capilarização e expansão da oferta é consolidado. As dessincronias entre uma oferta crítica e outra vinculada aos interesses do mercado de trabalho, de forma imediata, acompanham recorrentemente esta questão.

A modalidade foi de uma maneira relativamente uniforme, abordada pelo conjunto de governos analisados, no intuito de sua regulamentação e sistemática de oferta, mas sem uma abordagem específica de caminhos para a acessibilidade. A mercantilização foi uma das principais consequências deste movimento, que pode ser percebida pela expansão da oferta de vagas e cobertura do setor privado frente ao público. Os desafios de financiamento e expansão que as universidades públicas vivenciam, somente se acirraram com a personalidade neoliberal e liberal presentes nas gestões, de forma significativa frente à educação superior.

Um adendo importante pode ser feito no tocante aos governos de Lula que, apesar das críticas quanto à perpetuação de elementos neoliberais herdados das gestões de FHC no aspecto educacional, e mesmo que não os tenha rompido por completo, desenvolveu um importante trabalho de estruturação do aproveitamento da EaD na educação superior pública para a democratização. A estruturação do sistema UAB foi um dos marcos dessa orientação, em um programa que se tornou emblemático e continuado nas gestões posteriores por sua representatividade. A vinculação da educação superior com a trajetória profissional e enquadramento no mercado de trabalho permaneceu em protagonismo, sobretudo a partir do governo Temer, e atualmente no de Bolsonaro, e este é um dos principais desafios de criticidade e redirecionamento nesse segmento educacional.

A análise do conjunto das políticas públicas nas gestões contempladas, este estudo, permitiu observar que o acesso e a inovação não foram tratados diretamente em seu desenvolvimento, mas como consequência de seus processos de oferta. Nesse sentido, o acesso tem recebido uma atenção protagonista nessas políticas, pela capilarização da oferta, não em um direcionamento focalizado na democratização em primeiro plano, e sim em aspectos de formação profissional e qualificação ao mercado de trabalho. A inovação, nas políticas públicas, não se mostrou diretamente abordada como um ponto central, mas como consequência do processo dentro da continuidade da oferta e das expectativas da mesma.

O segundo objetivo envolvido nesta dissertação foi o desvelamento dos conceitos e publicações sobre acesso e inovação. Nesse intuito, o acesso foi trazido pela literatura de duas

formas: como um termo restrito, em que a abordagem se concentra especificamente na promoção do ingresso à educação superior e, em uma segunda forma de menção, como um termo que se concilia, em menor ou maior grau, a outros elementos vinculados à continuidade e conclusão do curso. Nessa última modalidade conceitual de compreensão, acesso, permanência e conclusão terminam se apresentando relacionados, vinculados para representar a cristalização do termo inicial. Essa última visão se mostrou a mais comum em diferentes abordagens da literatura, e mesmo de documentos institucionais referentes à EaD, em que a oferta do ingresso educacional deve, necessariamente, vir respaldada de condições, suportes e intervenções que assegurem a continuidade desse ingresso até o seu desfecho. As assimetrias sociais, econômicas e gerais de acesso à educação superior terminam sendo abordadas nesta dimensão conceitual, e minoradas de forma direta e específica ao cenário de cada campo de aplicação.

O conceito de inovação, por sua vez, foi identificado no escopo da literatura de forma a ser vinculado tanto ao processo pedagógico, quanto à identidade institucional e práticas de ensino e aprendizado em seu repasse. Este conceito apresentado contemplou o inovar na EaD na educação superior, como uma prática baseada na mudança em uma forma de fazer e exercer o ensino, que pode ocorrer de forma institucional, no processo de ensino e aprendizagem ou na relação desenvolvida das instituições que inovam com o mercado. A inovação no campo pedagógico envolve diferentes formas de promover a aprendizagem a partir das realidades que podem se apresentar em uma relação educacional baseada na EaD, de forma a ser um retorno crítico frente às premissas tradicionais de ensino. No campo estrutural, a inovação foi apresentada relacionada às diferentes estruturas e formas de acesso que mobilizam, permitem e organizam a aprendizagem de maneira diferencial. Mesmo processos como avaliação e outros procedimentos internos podem ser alvo de inovação, a partir do momento que passam a se estruturar e serem ofertados de maneira distinta e suficientemente eficaz a que não sejam realizadas, novamente da forma anterior.

Na análise dos documentos institucionais da UFMS a fim de identificar os conceitos de acesso e inovação, foram confirmadas as visões fortalecidas na literatura: excetuando as menções do acesso como forma de ingresso a um espaço físico ou acessibilidade, a oferta de vagas foi o critério mais contemplado, na forma do ingresso no ensino superior. Igualmente, essa abordagem foi tratada em conjunto recorrente à permanência e conclusão, dentro da premissa democrática presente em uma instituição pública de educação superior. A inovação foi trazida, de forma recorrente, com uma premissa de expectativa institucional, e parte dos

cursos oferecidos, inerente à oferta educacional. Inovação, assim, surgiu em conformidade às diferentes formas trazidas pela literatura, em que a maneira de atuar pedagogicamente, e de estruturar cursos e oferta pedagógica importa como elemento de melhoria contínua e diferencial. Ainda, pela setorização mostrada nos documentos institucionais dedicados à inovação na UFMS, foi possível contemplar o sentido de valorização e desenvolvimento atribuído à prática na instituição.

Com isso, foi possível identificar os questionamentos centrais desta pesquisa (1. Como os conceitos de acesso e de inovação são apresentados nas políticas de educação superior do Brasil?; e 2. Como acesso e inovação se manifestam nos documentos institucionais da UFMS voltados direta ou indiretamente às Licenciaturas EaD). A esse respeito, é necessário pontuar que embora acesso e inovação tenham sido mencionados de forma genérica em grande parte dos documentos analisados, somente no PDI (2020-2024) e no Plano de Desenvolvimento da Unidade – Agência de Educação Digital e a Distância (2020-2024), estes aspectos foram mencionados em um contexto direta ou indiretamente vinculados à EaD. As licenciaturas em EaD e seus projetos pedagógicos não apresentaram, igualmente, além de menções esparsas (quando presentes) os sentidos de inovação e acesso, bem como vínculos destes à EaD. Os documentos institucionais apresentaram uma personalidade muito próxima ao que o acesso e a inovação expressaram nas demais vertentes analisadas nesta dissertação.

Nas políticas públicas, estas temáticas e conceitos foram abordados em uma expectativa ou premissa indireta, sem uma menção específica ou delimitação conceitual. Nos documentos institucionais, conseqüentemente, esse perfil tem sido mantido e foi identificada uma institucionalização mais fortemente marcada da prática somente a partir do ano 2020, com a menção formal da oferta, e com isso o reforço da percepção e acolhida da personalidade e identidade próprias da EaD na UFMS.

Vale ressaltar que a ausência específica das menções conceituais e detalhamento dos termos “acesso e inovação” em documentos institucionais da UFMS é, assim, uma espécie de replicação do que usualmente é estruturado frente aos documentos que visam à educação superior. Portanto, conceituar e definir caminhos específicos termina não sendo o aspecto de protagonismo, mas as diretrizes e medidas indiretas para esta finalidade.

Assim, este estudo se encerra sob uma premissa de reflexão acerca do processo de institucionalização e fortalecimento normativo por parte da UFMS frente às suas licenciaturas de EaD: a incorporação documental e formal dada recentemente sugere a sinalização de recrudescimento do valor e personalidade próprios da EaD, como modalidade de ensino, e,

dessa forma, os movimentos de expectativa seguem a que nos próximos documentos esta incorporação seja gradativamente fortalecida, até à possível reconstituição dos projetos pedagógicos dos cursos para contemplar essa diversidade. Positivamente, este movimento se encontra em desenvolvimento e sinaliza a frutificação dos esforços institucionais na oferta e incorporação dessa prática, com uma perspectiva positiva de continuidade progressiva da institucionalização e de sua cristalização.

A partir destas considerações, lacunas permanecem sobre o conhecimento do tema em questão, entretanto novas pesquisas podem ser desenvolvidas para o conhecimento de fatores como permanência, perfil dos matriculados e conclusão dos cursos em EaD, a fim de um maior detalhamento a respeito de quem cursa a oferta, e como se relaciona com a apresentação trazida.

REFERÊNCIAS

- ALFANO B., NIKLAS J. Verba de universidades federais é igual a de 2004, mesmo com o dobro de alunos; há risco de paralisação. **O Globo**, 07 maio 2021. Disponível em: <https://oglobo.globo.com/sociedade/educacao/verba-de-universidades-federais-igual-de-2004-mesmo-com-dobro-de-alunos-ha-risco-de-paralisacao-1-25006907>. Acesso em: 10 maio 2021.
- ALMEIDA, M. E. B. Educação à distância na internet: abordagens e contribuições dos ambientes digitais de aprendizagem. **Educação e Pesquisa**, v. 29, n. 2, p. 327-340, jul./dez. 2003.
- ALMERON, A. A. Educação e Mercadoria. In: SEMINÁRIO NACIONAL DE PESQUISA EM EDUCAÇÃO - SENPE, 3, 2020, Chapecó-SC. **Anais...** Chapecó: Universidade Federal da Fronteira Sul. v. 3, n. 1, 2020. Disponível em: <https://portaleventos.uffs.edu.br/index.php/SENPE>. Acesso em: 1 jul. 2021.
- ALONSO, K. M. A expansão do ensino superior no Brasil e a EaD: dinâmicas e lugares. **Educação & Sociedade**, v. 31, p. 1319-1335, 2010.
- ALVES, J. R. M. A história da EaD no Brasil. In: LITTO, F. M.; FORMIGA, M. M. M. **Educação a distância: o estado da arte** (Orgs.). São Paulo: Pearson Education do Brasil, 2009, p. 9-13.
- ALVES, L. **Educação a distância: conceitos e história no Brasil e no mundo**. **RBAAD**. v. 10, p. 83-92, 2011.
- ALVES, R. A. **Um estudo de transformações educacionais e sociais em contextos amazônicos sob a égide da Universidade Aberta do Brasil: Breves e São Sebastião da Boa Vista - um mundo não tão à parte**. 2017. 201 f. Tese (Doutorado em Educação) – Faculdade de Educação, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2017.
- ANDES. SINDICATO NACIONAL DOS DOCENTES DAS INSTITUIÇÕES DE ENSINO SUPERIOR. **MEC autoriza 40% de EaD na graduação**. 04/01/2019. Disponível em: <https://www.andes.org.br/conteudos/noticia/mEC-autoriza-40-de-eaD-na-graduacao1>. Acesso em: 24 nov. 2020.
- ANDES. SINDICATO NACIONAL DOS DOCENTES DAS INSTITUIÇÕES DE ENSINO SUPERIOR. **Pandemia da Covid-19: Trabalho e Saúde Docente**. 18/08/2020. Disponível em: <https://www.andes.org.br/conteudos/noticia/pandemia-da-covid-19-trabalho-e-saude-docente-e-tema-da-proxima-universidade-e-sociedade1>. Acesso em: 20 jun. 2021.
- ANDRADE, C. A. *et. al.* **Educação Distância no Brasil: uma ferramenta de inclusão social?** **Atlante**, p. 1-15, 2019.
- ANDRADE, S. *et. al.* Os desafios do Ensino à Distância e do uso da Tecnologia de Informação e Comunicação. **Revista Casos e Consultoria**, v. 11, n. 1, p. e1119, 2020.
- ARAUJO, G. C. Estado, política educacional e direito à educação no Brasil: "o problema maior é o de estudar". **Educar em Revista**, p. 279-292, 2011.

ARAÚJO, M. de S. EAD em tela: docência, ensino e ferramentas digitais. **Revista Brasileira de Linguística Aplicada** [online]. v. 14, n. 3, p. 735-741, 2014. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rbla/a/MPPMPVCvnxTQ77wpnkwMMpt/?lang=pt#>. Acesso em: 10 abr. 2021.

ARETIO, L. G. **Educación a Distancia hoy**. Madrid: Uned-Educación a Distancia, 1994.

ARETIO, L. G. **Bases, mediaciones y futuro de la Educacion a Distancia en la sociedad digital**. Madrid: Síntesis, 2014.

ARRUDA, A. L. B. Políticas da educação superior no Brasil: expansão e democratização: um debate contemporâneo. **Espaço do Currículo**, [S. l.], v. 3, n. 2, p. 501-510, set. 2010/mar. 2011.

ARRUDA, E. P. Educação a Distância no Brasil: políticas públicas e democratização do acesso ao ensino superior. **Educação em Revista** [online]. 2015, v. 31, n. 3, p. 321-338, 2015. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/0102-4698117010>. Acesso em: 23 jul. 2021.

ARRUDA, E. P. Reflexões sobre a política nacional de formação de professores a distância e o enfraquecimento da EaD pública pela Universidade Aberta do Brasil (UAB). **Educação**, v. 43, n. 4, p. 823-842, 2018.

ARRUDA, E. P. Educação remota emergencial: elementos para políticas públicas na educação brasileira em tempos de Covid-19. **Em Rede - Revista de Educação a Distância** [on-line]. v. 7, n. 1, p. 257-275, maio 2020. Disponível em: <https://www.aunirede.org.br/revista/index.php/emrede/article/view/621>. Acesso em: 23 jul. 2021.

ABMES – ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE MANTENEDORAS DE ENSINO SUPERIOR). **Os números do ensino superior privado no Brasil**. 2002. Disponível em: <https://abmes.org.br/arquivos/publicacoes/Numeros2002.pdf>. Acesso em: 24 nov. 2020.

AZEVEDO, J. M. L. **A educação como política pública**. Campinas, SP: Autores Associados, 2004.

AZEVEDO, S. de. Políticas Públicas: discutindo modelos e alguns problemas de implementação. In: SANTOS JÚNIOR, O. A. *et. al.* **Políticas públicas e gestão local**: programa interdisciplinar de capacitação de conselheiros municipais. Rio de Janeiro: FASE, 2003.

BATISTA, E.; RIBAS, A. M.; MACIEL, C. E. Estado e Educação a Distância: educação superior pública em pauta. In: SANTOS, C. A.; LIMA, D. C. B. P.; NOGUEIRA, D. X. P. **Institucionalização da educação superior a distância nas universidades federais da região Centro-Oeste**: temáticas em questão. Brasília: Editora da UnB, 2021, p. 163-176.

BATISTA, E.; RIEDNER, D. D. T. O processo de institucionalização da Educação a Distância na UFMS: trajetórias, retrocessos e avanços. In: SEMINÁRIO DE EDUCAÇÃO A DISTÂNCIA DA REGIÃO CENTRO-OESTE (SEAD-CO), 2, 2018, Campo Grande-MS. **Anais eletrônicos...**, Campo Grande: Rede de Pesquisa em EaD da região Centro-Oeste, 2018, p. 1-16. Disponível em: <https://sol.sbc.org.br/index.php/seadco/article/view/14815/14660>. Acesso em: 29 nov. 2021.

BATISTA, W. B. **Educação a Distância, universidade pública e integração regional**. Rio de Janeiro: Ed. UFRJ, 2002.

BELLONI, M. L. Ensaio sobre a educação a distância no Brasil. **Educação & Sociedade**, ano XXIII, n. 78, p. 117-148. abr. 2002.

BELLONI, M. L. **Educação a distância**. 3. ed. Campinas-SP: Autores Associados, 2003.

BENATTI, L. P. S.; MUSTAFA, P. S. Privatização e precarização da política de educação superior no Brasil–impactos para a formação profissional em Serviço Social. **Temporalis**, v. 16, n. 32, p. 141-158, 2016.

BERMÚDEZ, M. D. C.; JOVER, J. N. Gestión gubernamental y ciencia cubana en el enfrentamiento a la COVID-19. **Anales de la Academia de Ciencias de Cuba**, v. 10, n. 2, p. 881, 2020.

BERNARDES, G. G. A. **A política de EaD e as disciplinas semipresenciais: o caso da UEG – campus Goianésia**. 2020. 314f. Tese (Doutorado em Educação). Faculdade de Educação, Universidade Federal de Goiás, Goiânia-GO. 2020.

BERNARDO, V. Educação a Distância: fundamentos e guia metodológico. 2014. **Unifesp Virtual**. Disponível em: https://www.researchgate.net/publication/232673965_Educacao_a_Distancia_Fundamentos_e_Guia_Metodologico. Acesso em: 10 abr. 2021.

BISCHOFF, V. **As ações públicas de internacionalização da educação superior no Brasil e o seu alinhamento com a política externa brasileira no Governo Dilma Rousseff 2011-2014**. 2017. 245 f. Tese (Doutorado em Estudos Estratégicos Internacionais) – PPGEI. Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Porto Alegre-RS, 2017.

BOGDAN, R. BIKLEN, S. **Investigação qualitativa em educação**. Portugal: Porto Editora, 1994.

BRAGA, R. **Setor financeiro avança no comando de unidades de educação privada**. [s.d.]. Disponível em: <http://www.hoper.com.br/artigo-hoper.php?id=24>. Acesso em: 1 jul. 2021.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, 1988. Disponível em: <http://www.presidencia.gov.br/legislacao/const/>. Acesso em: 25 abr. 2019.

BRASIL. Censo da educação superior. In: **Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. Sinopses Estatísticas da Educação Superior (1996-2019)**. Disponível em: <https://www.gov.br/inep/pt-br/areas-de-atuacao/pesquisas-estatisticas-e-indicadores/censo-da-educacao-superior/resultados>. Acesso em 21 jul. 2021.

BRASIL. Decreto nº 1.917, de 27 de maio de 1996. Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e Funções Gratificadas do Ministério da Educação e do Desporto e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 28 maio 1996a. Seção 1, p. 9.213. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1996/d1917.htm. Acesso em 21 jul. 2021.

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, v. 134, n. 248, 23 dez. 1996b. Seção 1, p. 27.834-27.841. Disponível em: https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/544283/lei_de_diretrizes_e_bases_2ed.pdf. Acesso em: 22 abr. 2021.

BRASIL. Decreto nº 2.494, de 10 de fevereiro de 1998. Regulamenta o art. 80 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 11 fev. 1998a. Seção 1. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d2494.htm. Acesso em: 22 abr. 2021.

BRASIL. Decreto nº 2.561, de 27 de abril 1998b. Altera a redação dos arts. 11 e 12 do Decreto nº 2.494, de 10 de fevereiro de 1998, que regulamenta o disposto no art. 80 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 28 abr. 1998b. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/seed/arquivos/pdf/tvescola/leis/D2561.pdf>. Acesso em: 22 abr. 2021.

BRASIL. Lei nº 10.172, de 9 de janeiro de 2001. Estabelece o Plano Nacional de Educação. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 10 jan. 2001a. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/110172.htm. Acesso em: 25 abr. 2019.

BRASIL. Portaria nº 2.253, de 18 de outubro de 2001. Dispõe sobre a introdução nas instituições de ensino superior do sistema federal de ensino, na organização pedagógica e curricular de seus cursos superiores reconhecidos, a oferta de disciplinas que, em seu todo ou em parte, utilizem método não presencial, com base no art. 81 da Lei nº 9.394, de 1996. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 19 out. 2001b. Seção 1, p. 18. Disponível em: <https://proplan.ufersa.edu.br/wp-content/uploads/sites/7/2014/09/Portaria-n%C2%B0-2.253-de-18-de-outubro-de-2001.pdf>. Acesso em: 25 abr. 2019.

BRASIL. Portaria n. 335, de 6 de fevereiro de 2002. Cria Comissão Assessora com a finalidade de apoiar a Secretaria de Educação Superior na elaboração de proposta de alteração das normas que regulamentam a oferta de educação a distância no nível superior e dos procedimentos de supervisão e avaliação do ensino superior a distância, em conjunto com representantes da Secretaria de Educação a Distância, da Secretaria de Educação Média e Tecnológica, da Fundação Coordenação de Aperfeiçoamento do Pessoal de Nível Superior e do Instituto de Estudos e Pesquisas Educacionais. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 7 fev. 2002 nº 27, Seção 2, p. 7. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/sesu/arquivos/pdf/P335.pdf>. Acesso em: 20 abr. 2021.

BRASIL. Ministério da Educação. Pró-Licenciatura. Programa de formação inicial para professores em exercício no Ensino Fundamental e no Ensino Médio. Propostas Conceituais e metodológicas. Anexo II. Brasília, DF: MEC, 2004a

BRASIL. Lei n. 10.861, de 14 de abril de 2004. Institui o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior – SINAES e dá outras providências. **Diário oficial da União**. Brasília, DF, 14 abr. 2004b. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/lei/110.861.htm. Acesso em: 25 jul. 2021.

BRASIL. Lei nº 10.973, de 2 de dezembro de 2004. Dispõe sobre incentivos à inovação e à pesquisa científica e tecnológica no ambiente produtivo e dá outras providências. **Diário oficial da União**. Brasília, DF, 3 dez. 2004c Seção 1, p. 2. Disponível em:

<https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/2004/lei-10973-2-dezembro-2004-534975-publicacaooriginal-21531-pl.html>. Acesso em: 25 jul. 2021.

BRASIL. Portaria n. 4.059, de 10 de dezembro de 2004. As instituições de ensino superior poderão introduzir, na organização pedagógica e curricular de seus cursos superiores reconhecidos, a oferta de disciplinas integrantes do currículo que utilizem modalidade semipresencial, com base no Art. 81 da Lei nº 9.394, de 1996. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, n. 238, 13 dez. 2004d. Seção 1, p. 34. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/sesu/arquivos/pdf/port4059-2004.pdf>. Acesso em: 20 abr. 2021.

BRASIL. Lei nº 11.096 de 13 de janeiro de 2005. Institui o Programa Universidade para Todos - PROUNI, regula a atuação de entidades beneficentes de assistência social no ensino superior; altera a Lei nº 10.891, de 9 de julho de 2004, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 14 jan. 2005a. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/lei/111096.htm. Acesso em: 25 abr. 2020.

BRASIL. Ministério da Educação. Resolução/CD/FNDE nº 34, de 9 de agosto de 2005. Brasília, 2005b. Disponível em: <https://www.fnde.gov.br/index.php/aceso-a-informacao/institucional/legislacao/item/4185-resolu%C3%A7%C3%A3o-cd-fnde-n%C2%BA-34,-de-9-de-agosto-de-2005>. Acesso em: 25 abr. 2020.

BRASIL. Decreto nº 5.622 de 19 de dezembro de 2005. Regulamenta o art. 80 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 20 dez. 2005c. Seção 1. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/decreto/d5622.htm. Acesso em: 25 abr. 2020.

BRASIL. Decreto n. 5.773, de 9 de maio de 2006. Dispõe sobre o exercício das funções de regulação, supervisão e avaliação de instituições de educação superior e cursos superiores de graduação e sequenciais no sistema federal de ensino. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 10 maio 2006^a. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/decreto/d5773.htm. Acesso em: 20 abr. 2021.

BRASIL. Decreto nº. 5.800, de 8 de junho de 2006. Dispõe sobre o Sistema Universidade Aberta do Brasil - UAB. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, n. 110, 9 jun. 2006b. Seção 1, p. 4. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/decreto/d5800.htm. Acesso em: 15 jun. 2019.

BRASIL. Portaria normativa n. 2, de 10 de janeiro de 2007. Dispõe sobre os procedimentos de regulação e avaliação da educação superior na modalidade a distância. 2007a. **Diário Oficial da União**. 11 jan. 2007a Seção 1, p. 8. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/sesu/arquivos/pdf/pdi/port%20normativa%20n2%20de%2010%20de%20janeiro%20de%202007.pdf>. Acesso em: 10 abr. 2021.

BRASIL. Decreto n. 6.096, de 24 de abril de 2007. Institui o Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais - REUNI. **Diário Oficial da União**. 25 abr. 2007b. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/decreto/d6096.htm. Acesso em: 10 abr. 2021.

BRASIL. Decreto nº 6.303, de 12 de dezembro de 2007. Altera dispositivos dos Decretos nos 5.622, de 19 de dezembro de 2005, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional, e 5.773, de 9 de maio de 2006, que dispõe sobre o exercício das funções de regulação, supervisão e avaliação de instituições de educação superior e cursos superiores de graduação e sequenciais no sistema federal de ensino. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 13 dez. 2007c. Seção 1, p.4. Disponível em: https://abmes.org.br/arquivos/legislacoes/Dec_6303_2007_12_12.pdf. Acesso em: 10 jul. 2021.

BRASIL. Lei n. 11.892, de 29 de dezembro de 2008. Institui a Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica, cria os Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia, e dá outras providências. 2008. **Diário Oficial da União**. Brasília, DF, 29 dez. 2008. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2008/lei/11892.htm. Acesso em: 10 mar. 2021.

BRASIL. Decreto n. 6.755, de 29 de janeiro de 2009. Institui a Política Nacional de Formação de Profissionais do Magistério da Educação Básica, disciplina a atuação da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior -CAPES no fomento a programas de formação inicial e continuada, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**. Brasília, DF, 30 jan. 2009a. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/decreto/d6755.htm. Acesso em: 10 maio 2021.

BRASIL. Portaria nº 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. **Diário Oficial da União**. Brasília, DF, 02 abr. 2009b. Disponível em: https://www3.semesp.org.br/porta/pdfs/juridico2009/Portarias/02.04.09/n318_02.04.09.pdf. Acesso em: 20 maio 2021.

BRASIL. Portaria Normativa nº 9, de 30 de junho de 2009. Institui o Plano Nacional dos Professores da Educação Básica no âmbito do Ministério da Educação. **Diário Oficial da União**. Brasília, DF, 30 jun. 2009c. Disponível em: http://portal.mec.gov.br/dmdocuments/port_normt_09_300609.pdf. Acesso em: 10 maio 2021.

BRASIL. Portaria nº 10, de 02 de julho de 2009. Fixa critérios para dispensa de avaliação in loco e dá outras providências. **Diário Oficial da União**. Brasília, DF, 2 jul. 2009d. Disponível em: http://portal.mec.gov.br/dmdocuments/portaria10_seed.pdf. Acesso em: 25 abr. 2020.

BRASIL. Portaria n. 858, de 4 de setembro de 2009. **Diário Oficial da União**. Brasília, DF, 4 set. 2009e. Disponível em: <https://www.jusbrasil.com.br/diarios/868150/pg-26-secao-1-diario-oficial-da-uniao-dou-de-08-09-2009>. Acesso em: 10 abr. 2021.

BRASIL. Portaria nº 883, de 16 setembro de 2009. Estabelece as diretrizes nacionais para o funcionamento dos Fóruns Estaduais Permanentes de Apoio à Formação Docente, criados pelo Decreto 6.755, de 29 de janeiro de 2009. **Diário Oficial da União**. Brasília, DF, 16 set. 2009f. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/dmdocuments/port883.pdf>. Acesso em: 15 jul. 2021.

BRASIL. Portaria normativa nº 2, de 26 janeiro de 2010. Institui e regulamenta o Sistema de Seleção Unificada, sistema informatizado gerenciado pelo Ministério da Educação, para seleção de candidatos a vagas em cursos de graduação disponibilizadas pelas instituições públicas de educação superior dele participantes. **Diário Oficial da União**. Brasília, DF, Ed. 18, 27 jan. 2010a.

Disponível em: http://ces.ufpel.edu.br/vestibular/download/2009i/portaria_sisu_diario.pdf. Acesso em: 15 jul. 2021.

BRASIL. Decreto nº 7.234, de 19 de julho de 2010. Dispõe sobre o Programa Nacional de Assistência Estudantil - PNAES. **Diário Oficial da União**. Brasília, DF, 19 jul. 2010b. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/decreto/d7234.htm. Acesso em: 27 jun. 2021.

BRASIL. Portaria MEC nº 1.326, de 18 de novembro de 2010. Aprova, em extrato, o Instrumento de Avaliação de Cursos de Graduação: Bacharelados e Licenciatura, na modalidade de educação a distância, do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior - SINAES. **Diário Oficial da União**. Brasília, DF, n. 221, 19 nov. 2010c. Seção 1, p. 9-10. Disponível em: https://www.ufrgs.br/sead/wpcontent/uploads/2021/10/portaria_1326_2010.pdf. Acesso em: 27 jun. 2021.

BRASIL. Portaria MEC n. 1741, de 12 de dezembro de 2011. Aprova, em extrato, os indicadores do Instrumento de Avaliação de Cursos de Graduação nos graus de tecnólogo, de licenciatura e de bacharelado para as modalidades: presencial e a distância, do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior - Sinaes. **Diário Oficial da União**. Brasília, DF, 12 dez. 2011. Disponível em: <https://abmes.org.br/legislacoes/detalhe/1154>. Acesso em: 14 mar. 2021.

BRASIL. Portaria MEC/CAPES n. 170, de 5 de dezembro de 2012. Institui Fórum Nacional de Coordenadores do Sistema Universidade Aberta do Brasil - UAB e dá outras providências. **Diário Oficial da União**. Brasília, DF, 5 dez. 2012. Disponível em: https://www.sesesp.org.br/wp-content/uploads/2012/12/Portaria_170_de-05-de-dezembro-de-2012.pdf. Acesso em: 10 mar. 2021.

BRASIL. Edital Nº 75/2014. Oferta de vagas em cursos superiores na modalidade a distância no âmbito do Sistema Universidade Aberta do Brasil. 2014a. Disponível em: https://www.gov.br/capes/pt-br/centrais-de-conteudo/copy_of_Edital0752014UAB.pdf. Acesso em: 10 mar. 2021.

BRASIL. Lei n. 13.005, de 25 de junho de 2014. Aprova o Plano Nacional de Educação – PNE e dá outras providências. **Diário Oficial da União**. Brasília, DF, 25 jun. 2014b. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/113005.htm. Acesso em: 10 jan. 2021.

BRASIL. Ministério da Educação. Conselho Nacional de Educação. Câmara de Educação Superior. Resolução n. 1, de 11 de março de 2016. Estabelece Diretrizes e Normas Nacionais para a Oferta de Programas e Cursos de Educação Superior na Modalidade a Distância. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 14 mar. 2016a. Seção 1, p. 23-24. Disponível em: <https://abmes.org.br/arquivos/legislacoes/Res-CES-CNE-001-2016-03-11.pdf>. Acesso em: 10 jan. 2021.

BRASIL. Portaria Normativa n. 18, de 15 de agosto de 2016. Dispõe sobre a regulação de polos de apoio presencial no exterior e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, n. 157.16 ago. 2016b. Seção 1, Página 9. Disponível em: https://www.in.gov.br/materia/-/asset_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/21788895/do1-2016-08-16-portaria-normativa-n-18-de-15-de-agosto-de-2016-21788757. Acesso em: 10 jan. 2021.

BRASIL. Portaria n. 1.134, de 10 de outubro de 2016. Revoga a Portaria MEC nº 4.059, de 10 de dezembro de 2004, e estabelece nova redação para o tema. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, n. 196. 11 out. 2016c. Seção 1, p. 21. Disponível em: <https://abmes.org.br/arquivos/legislacoes/Port-MEC-1134-2016-10-10.pdf>. Acesso em: 10 mar. 2021.

BRASIL. Decreto n. 9005, de 14 de março de 2017. Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções de Confiança do Ministério da Educação, remaneja cargos em comissão e substitui cargos em comissão do Grupo-Direção e Assessoramento Superiores – DAS por Funções Comissionadas do Poder Executivo - FCPE. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 15 mar. 2017a. Seção 1, p. 1. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/decreto/D9005.htm. Acesso em: 20 mar. 2021.

BRASIL. Decreto nº 9.057, de 25 de maio de 2017. Regulamenta o art. 80 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, n. 100, 26 maio 2017b. Seção 1, p. 3. Disponível em: <https://abmes.org.br/arquivos/legislacoes/Decreto-9057-2017-05-25.pdf>. Acesso em: 20 mar. 2021.

BRASIL. Portaria normativa nº 11, de 20 de junho de 2017. Estabelece normas para o credenciamento de instituições e a oferta de cursos superiores a distância, em conformidade com o Decreto nº 9.057, de 25 de maio de 2017c. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, n.118, 22 jun. 2017c. Seção 1, p. 14. Disponível em: <https://abmes.org.br/arquivos/legislacoes/Port-Normativa-011-2017-06-20.pdf>. Acesso em: 20 mar. 2021.

BRASIL. Resolução CEN/CES n. 7, de 11 de dezembro de 2017. Estabelece normas para o funcionamento de cursos de pós-graduação stricto sensu. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 12 dez. 2017d. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/docman/dezembro-2017-pdf/78281-rces007-17-pdf/file#:~:text=%C2%A7%20%C2%BA%20As%20atividades%20presenciais,2017%2C%20atendendo%20aos%20requisitos%20da>. Acesso em: 10 jun. 2021.

BRASIL. Decreto n. 9.235, de 15 de dezembro de 2017. Dispõe sobre o exercício das funções de regulação, supervisão e avaliação das instituições de educação superior e dos cursos superiores de graduação e de pós-graduação no sistema federal de ensino. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, n. 241, 12 dez. 2017e. Seção 1, p. 2-9. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/decreto/D9235.htm. Acesso em: 10 abr. 2021.

BRASIL. Lei n. 13.620, de 15 de janeiro de 2018. Institui o dia 27 de novembro como Dia Nacional de Educação a Distância. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 16 jan. 2018a. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/lei/L13620.htm. Acesso em: 10 dez. 2020.

BRASIL. Portaria n. 1.428, de 28 de dezembro de 2018. Dispõe sobre a oferta, por Instituições de Educação Superior - IES, de disciplinas na modalidade a distância em cursos de graduação presencial. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 31 dez. 2018b. Seção 1, p. 59. Disponível em: https://www.in.gov.br/materia/-/asset_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/57496468/do1-2018-12-31-portaria-n-1-428-de-28-de-dezembro-de-2018-5749625. Acesso em: 14 abr. 2021.

BRASIL. Portaria nº 2.117, de 6 de dezembro de 2019. Dispõe sobre a oferta de carga horária na modalidade de Ensino a Distância - EaD em cursos de graduação presenciais ofertados por Instituições de Educação Superior - IES pertencentes ao Sistema Federal de Ensino. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, ed. 239, 11 dez. 2019. Seção 1, p. 131. Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-n-2.117-de-6-de-dezembro-de-2019-232670913>. Acesso em: 10 abr. 2021.

BRASIL. Ministério da Educação. Gabinete do Ministro. Portaria n 343, de 17 de março de 2020. Dispõe sobre a substituição das aulas presenciais por aulas em meios digitais enquanto durar a situação de pandemia do Novo Coronavírus - COVID-19. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, ed. 53, 18 mar. 2020a. Seção 01, p. 39. Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-n-343-de-17-de-marco-de-2020-248564376>. Acesso em: 10 abr. 2021.

BRASIL. Medida Provisória n. 934, de 1º de abril de 2020. Estabelece normas excepcionais sobre o ano letivo da educação básica e do ensino superior decorrentes das medidas para enfrentamento da situação de emergência de saúde pública de que trata a Lei nº 13.979, de 6 de fevereiro de 2020. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, ed. 63-A, 01 abr. 2020b. Seção 1 – Extra, p. 1. Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/medida-provisoria-n-934-de-1-de-abril-de-2020-250710591>. Acesso em: 13 mar. 2021

BRASIL. Portaria n. 433, de 22 de outubro de 2020. Institui o Comitê de Orientação Estratégica - COE para a Elaboração de Iniciativas de Promoção à Expansão da Educação Superior por meio digital em Universidades Federais, no âmbito da Secretaria de Educação Superior, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, ed. 204, 23 out. 2020c. Seção 1, p. 448. Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-n-433-de-22-de-outubro-de-2020-284699498>. Acesso em: 10 abr. 2021.

BRASIL. Portaria n. 434, de 22 de outubro de 2020. Institui Grupo de Trabalho com a finalidade de subsidiar a discussão, a elaboração e a apresentação de estratégias para a ampliação da oferta dos cursos de nível superior, na modalidade de educação a distância - EaD, nas universidades federais. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, ed. 204, 23 out. 2020d. Seção 1, p. 449. Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-n-434-de-22-de-outubro-de-2020-284699573> Acesso em: 10 abr. 2021.

BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira - INEP. **Ensino a distância se confirma como tendência: levantamento verifica a ampliação de vagas e alunos da modalidade remota**. 2020. Disponível em: <https://www.gov.br/inep/pt-br/assuntos/noticias/censo-da-educacao-superior/ensino-a-distancia-se-confirma-como-tendencia>. Acesso em: 30 ago. 2021.

BRITO, C. S.; GUIMARÃES, A. R. A expansão da educação superior e a desigualdade regional brasileira: uma análise nos marcos dos planos nacionais de educação. **EccoS Revista Científica**, n. 44, p. 43-66, 2017.

CAMARGO, A. M. M.; ARAÚJO, I. M. Expansão e interiorização das universidades federais no período de 2003 a 2014: perspectivas governamentais em debate. **Acta Scientiarum Education**, v. 40, n. 1, p. 37659-37659, 2018.

CAPES. Banco de Metadados. **Brasil – Catálogo de teses e dissertações da Capes**. [s.d]. Disponível em: <https://metadados.capes.gov.br/index.php/catalog/203/studydescription#:~:text=O%20BTD%20da%20Capes%20%C3%A9,Portal%20de%20Peri%C3%B3dicos%20da%20Institui%C3%A7%C3%A3o>. Acesso em: 01 mar. 2020.

CARMO, C. R. S.; CARMO, R. O. S. Tecnologias de informação e comunicação na educação a distância e no ensino remoto emergencial. **Conhecimento & Diversidade**, v. 12, n. 28, p. 24-44, 2020.

CARNEIRO, M. A. **LDB fácil**: leitura crítica-compreensiva artigo a artigo. Petrópolis: Vozes, 1998.

CASOTTI, G.; BENESKI, J. T.; KNABB, M. T. Teaching physiology online: successful use of case studies in a graduate course. **Advances in physiology education**, v. 37, n. 1, p. 65-69, 2013.

CASTAMAN, A. S.; RODRIGUES, R. A. Educação a Distância na crise COVID-19: um relato de experiência. **Research, Society and Development**, v. 9, n. 6, p. e180963699-e180963699, 2020.

CASTRO, A. D. A licenciatura no Brasil. **Revista de História**, v. 50, n. 100, p. 627-652, 1974.

CASTRO, A. M. D. A.; ARAUJO N. V. C. G. Educação superior no Brasil e a utilização da Educação a Distância como estratégia de expansão e massificação. **RBPAE**. v. 34, n. 1, p. 189-209, jan./abr. 2018.

CHAVES, E. O. C. Tecnologia na educação, ensino a distância, e aprendizagem mediada pela tecnologia: conceituação básica. **Revista de Educação**, v. 3, n. 7, p. 29 -43, nov. 1999.

CHAVES, V. L. J. Política de financiamento da educação superior brasileira no governo Lula da Silva. In: CONFERÊNCIA DA FORGES, 8, 2018. Lisboa, **Anais...** Lisboa: Instituto Politécnico, 2018, p. 1-11. Disponível em: https://www.aforges.org/wp-content/uploads/2017/03/V-J-Chaves_Politica-de-financiamento.pdf. Acesso em: 20 mar. 2021.

CHIAPETTA, A. P. *et al.* Por que desistir? A evasão nas licenciaturas da EAD/UFMS. In: ROCHA, P. G. (Org.) **Línguas, discursos e identidades: saberes e práticas**. Porto Alegre: Editora Fi, 2019, p. 234-235.

CHIARI, A. S. S. Tecnologias digitais e educação matemática: relações possíveis, possibilidades futuras. **Perspectivas da Educação Matemática**, v. 11, n. 26, p. 351-364, 2018.

CISLAGHI, B. *et al.* Changing social norms: the importance of “organized diffusion” for scaling up community health promotion and women empowerment interventions. **Prevention Science**, v. 20, n. 6, p. 936-946, 2019.

CORREIA, A. D. M. *et al.* **Políticas públicas de saúde e processo de trabalho em saúde da família**. Campo Grande-MS: UFMS: Fiocruz Unidade Cerrado Pantanal, 2010.

CORREIA NETO, J. S.; DORNELAS, J. S. **A inovação de produtos sob a ótica do CRM: um estudo de caso.** 2005. 148 f. Dissertação (Mestrado em Administração) – PPGA, Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2005.

COSTA, D. V. **Educação a distância em duas instituições de ensino superior: uma pública e outra privada - gestão, processos e inovações.** 2016. 106f. Dissertação (Mestrado em Administração) – PPGA - Centro Universitário UNA, Belo Horizonte, 2016.

COSTA, C. J. da; DURAN, M. R. C. A política nacional de formação de professores entre 2005 e 2010: a nova Capes e o Sistema Universidade Aberta do Brasil. **Revista Brasileira de Pós-Graduação.** Brasília, v. 9, n. 16, p. 263-313, 2012.

COUTO, E. S.; COUTO, E. S.; CRUZ, I. M. P. #fiqueemcasa: educação na pandemia da COVID-19. **Interfaces Científicas-Educação,** v. 8, n. 3, p. 200-217, 2020.

CRESWELL, J. W. W. **Projeto de pesquisa: métodos qualitativo, quantitativo e misto.** 2. ed. Porto Alegre: Bookman, 2010.

CURY A.; SILVEIRA D. **PIB recua 3,6% em 2016, e Brasil tem pior recessão da história.** 07/03/2017 09h00. Disponível em: <https://g1.globo.com/economia/noticia/pib-brasileiro-recua-36-em-2016-e-tem-pior-recessao-da-historia.ghtml>. Acesso em: 10 dez. 2021.

CURY, C. R. J. **Educação e contradição: elementos metodológicos para uma teoria crítica do fenômeno educativo.** 6. ed. São Paulo: Cortez, 1995.

DAL MAGRO, C. B.; RAUSCH, R. B. Plano de desenvolvimento institucional de universidades federais brasileiras. **Administração: ensino e pesquisa,** Rio de Janeiro: Científica, v. 13, n. 3, p. 427-454, jul./set. 2012.

DIAS, R.; MATOS, F. **Políticas Públicas: princípios, propósitos e processos.** São Paulo: Atlas, 2012.

FARIA, D. C.; SILVA, M; G.; ALMEIDA, M. Z. C. M. Políticas de expansão da educação superior no Brasil: a formação de professores a distância na UAB. **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação-Periódico Científico editado pela ANPAE,** v. 32, n. 3, p. 851-870, 2016.

FARIA, E. C. **Do ensino presencial ao ensino a distância: a inovação na prática pedagógica de professores de matemática.** 2012. 151 f. Tese (Doutorado em Educação) – Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2012.

FERNANDES, A. L.; FREITAS, M. A. G.; FREITAS, M. S. G. A EaD quebrando paradigmas no contexto da educação superior em Rondônia: um estudo exploratório. **Revista Eletrônica Igarapé** n. 3, p. 124-142, 2014. Disponível em: <https://domalberto.edu.br/wp-content/uploads/sites/4/2017/07/A-EAD-Quebrando-Paradigmas-no-Contexto-da-Educa%C3%A7%C3%A3o-Superior-em-Rond%C3%B4nia-um-Estudo-Explorat%C3%B3rio.pdf>. Acesso em: 20 mar. 2021.

FERREIRA, A. A.; PEREIRA, E. A.; COSTA, L. A. Tutoria na educação a distância: contextos de atuação nas redes públicas e privadas. **Trabalho & Educação,** v. 30, n. 1, p. 145-160, 2021.

FERREIRA, N. S. A. As pesquisas denominadas “Estado da Arte”. **Educação e Sociedade**, n. 79, p. 257-272, ago. 2002.

FERREIRA, S. Reformas na educação superior: de FHC a Dilma Rousseff (1995-2011). **Linhas Críticas**, v. 18, n. 36, p. 455-472, maio/ago. 2012.

FINO, C. N. Inovação pedagógica: significado e campo (de investigação). In: BENTO, A. V. **Educação em tempo de mudança**. Funchal: Grafimadeira, 2008, p. 277-287.

FRANÇA L. R. C. A Educação a Distância no contexto estrutural do capitalismo. **Revista de Humanidades, Tecnologia e Cultura - REHUTEC**, v. 1, n. 1, dez. 2011.

FREIRE, P. **Pedagogia do oprimido**. 14. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1985.

FREITAS, L. C. **Público não estatal: privatismo de terceira via**. Blog de Freitas. São Paulo, 22 abr. 2018. Disponível em: <https://avaliacaoeducacional.com/2018/04/22/publico-nao-estatal-privatismo-de-terceira-via>. Acesso em: 16 nov. 2021.

FRIZZO, G.; SILVEIRA, L. O Programa Future-se e o empresariamento da educação superior. **Revista Linhas**. Florianópolis, v. 21, n. 46, p. 91-116, maio/ago. 2020.

GARCIA, D. R. N. S.; MACIEL, C. E. Concepções de Estado e a materialização do Programa Nacional de Assistência Estudantil – PNAES. **Revista Educação**, v. 44, publicação contínua, p.1-21, 2019.

GARCIA, V. L.; CARVALHO JUNIOR, P. M. Educação à distância (EAD), conceitos e reflexões. **Medicina (Ribeirão Preto)**, v. 48, n. 3, p. 209-213, 2015.

GASPAR, R. L.; SILVA, E. L.; SANCHES JÚNIOR, C. Sistema de compartilhamento de arquivos para EAD: estudo de caso sobre técnicas de otimização de servidores utilizando a tecnologia Peer-to-Peer. In: CONGRESSO DE INICIAÇÃO CIENTÍFICA E 4º MOSTRA DE PESQUISA DA PÓS-GRADUAÇÃO, 10, 2007, São Paulo... **Anais...** São Paulo: Unisa, 2007. Disponível em: http://w2.unisa.br/pesquisa/arquivos/livro_10_congresso.pdf#page=517. Acesso em: 10 ago. 2021.

GATTI, B. A. A formação inicial de professores para a educação básica: as licenciaturas. **Revista USP**, n. 100, p. 33-46, jan./fev. 2014.

GIL, A. C. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2008.

GILBERTO, I. J. L. **Expansão do ensino superior na modalidade a distância e os indicadores de qualidade**. In: XXIV SIMPÓSIO BRASILEIRO DE POLÍTICA E ADMINISTRAÇÃO DA EDUCAÇÃO, 24, Vitória. **Anais...** Vitória: Universidade Federal do Espírito Santo, 2009, p. 1-12. Disponível em: <https://www.anpae.org.br/simposio2009/index.html>. Acesso em: 21 jun. 2021.

GIMENES, O. M. As políticas públicas de EaD para formação de professores: em foco o Parfor na Universidade Federal de Uberlândia. In: CONGRESSO IBERO-AMERICANO DE POLÍTICA E ADMINISTRAÇÃO DA EDUCAÇÃO, 4, / VII CONGRESSO LUSO BRASILEIRO DE POLÍTICA E ADMINISTRAÇÃO DA EDUCAÇÃO, 2014. Porto-PT.

Anais... Porto: Escola Superior de Educação do Instituto Politécnico, 2014, p. 1-16. Disponível em: https://anpae.org.br/IBERO_AMERICANO_IV/GT4/GT4_Comunicacao/OliriaMendesGimenes_GT04_integral.pdf. Acesso em: 20 mar. 2021.

GIMENEZ, F. V. **Expansão e inclusão na educação superior: a bolsa permanência na UFMS**. 2017. 317 f. Dissertação (Mestrado em Educação) – PPGE, Universidade Federal de Mato Grosso do Sul. Campo Grande, 2017.

GIOLO, J.; LEHER, R.; SGUISSARDI, V. **Future-se: ataque à autonomia das instituições federais de educação superior e sua sujeição ao mercado**. São Carlos-SP: Diagrama, 2020.

GIUSTA, A. S. Educação a Distância: contexto histórico e situação atual. In: GIUSTA, A. S.; FRANCO, I. M. **Educação a Distância: uma articulação entre a teoria e a prática** (Orgs.). Belo Horizonte: PUC Minas, 2003, p. 17-42.

GOMES, L. F. EaD no Brasil: perspectivas e desafios. **Revista da Avaliação da Educação Superior**, v. 18, n. 1, p. 13-22, 2013.

GRAMSCI, A. **Cadernos do Cárcere**. v. 3. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2012. Edição Carlos Nelson Coutinho.

GUPTA, P. **Inovação empresarial no século XXI**. Porto: Vida Económica, 2008.

HERMIDA, J. F.; BONFIM, C. R. S. A Educação a Distância: história, concepções e perspectivas. **Revista HISTEDBR On-line**, Campinas, n. especial, p. 166-181, 2006. Disponível em: https://www.fe.unicamp.br/pf-fe/publicacao/4919/art11_22e.pdf. Acesso em: 17 jul. 2019.

HÖFLING, E. M. Estado e políticas (públicas) sociais. **Caderno Cedes da Unicamp**, Campinas: São Paulo, ano XXI, n. 55, p. 30-41, 2001. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/ccedes/a/pqNtQNWnT6B98Lgipc5YsHq/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 20 abr. 2020.

IMBERNÓN, F. **A educação no século XXI**. Porto Alegre: Artmed, 2000.

IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Indicadores IBGE: contas nacionais trimestrais: indicadores de volume e valores correntes**. Rio de Janeiro: IBGE, 2013.

IBGE. **Síntese dos indicadores sociais 2007: uma análise das condições de vida da população brasileira**. Brasília, DF: Ibge, 2007.

KANASHIRO, D. S. K.; ROCHA, P. G.; NOAL, M. L. Geforped-Grupo de estudos em formação de professores na EaD. In: ENCONTRO DOS GRUPOS DE PESQUISA DO GT 8 ANPED CENTRO-OESTE, 1, 2017. Dourados-MS. **Anais eletrônicos...** v. 1, n. 1, online, 2017. p. 1 – 12. Disponível em: <http://200.181.121.139/index.php/gt8anpedcentrooeste/article/view/4163/4119>. Acesso em: 11 ago. 2021.

KEEGAN, D. **Foundations of distance education**. 3. ed. London: Routledge, 1996.

LANDIM, C. M. M. P. F. **Educação a distância: algumas considerações**. Rio de Janeiro, 1997.

LASTRES, H. M. M.; CASSIOLATO, J. E. Sistemas de inovação: políticas e perspectivas. **Parcerias Estratégicas**, n. 8, p. 237-255, 2000.

LEAL, R. B. A importância do tutor no processo de aprendizagem a distância. **Revista Iberoamericana de Educación**, v. 36, n. 3, p. 1-5, 2005.

LIMA, D. C. B. P. **Políticas públicas de EaD no ensino superior: uma análise a partir das capacidades do Estado**. 2013. 285 f. Tese (Doutorado em Políticas Públicas, Estratégias e Desenvolvimento) – Instituto de Economia, Universidade Federal do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro, 2013.

LIMA, D. C. B. P. **Projeto Conselho Nacional de Educação/UNESCO de desenvolvimento, aprimoramento e consolidação de uma educação nacional de qualidade: educação a distância na educação superior**. Produto 02-Documento técnico contendo estudo analítico do processo de expansão de EaD ocorrido no período 2002-2012, particularmente no que se refere aos cursos de formação de professores nas IES públicas e privadas. Brasília: MEC/CNE, 2014. Disponível em: http://mecsrv125.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&task=doc_download&gid=16510&Itemid=/. Acesso em: 20 mar. 2021.

LIMA, D. C. B. P.; ALONSO, K. M. Entre conceitualizações e tendências: qualidade e inovação na EaD. In: LIMA, D. C. B. P.; SANTOS, C. A. **Educação a distância e tecnologias: políticas públicas, qualidade e inovação**. Recife: ANPAE, 2021, p. 24-39.

LIMA, K. R. S. Reforma da educação superior do governo Lula e educação à distância: democratização ou subordinação das instituições de ensino superior à ordem do capital? In: REUNIÃO ANUAL DA ANPED - Sociedade, democracia e educação: qual universidade? 2004, Caxambu, MG. **Anais...** Caxambu: ANPED, 2004. Disponível em: <https://www.anped.org.br/biblioteca/item/reforma-da-educacao-superior-do-governo-lula-e-educacao-distancia-democratizacao-ou>. Acesso em: 24 jun. 2020.

LIMA, T. CUNHA, M. A educação superior no Brasil contemporâneo (1995-2016): uma análise dos Governos de Fernando Henrique Cardoso, Luís Inácio Lula da Silva e Dilma Rousseff. **Jornal de Políticas Educacionais**, v. 14, n. 28, p. 1-21, jun. 2020.

LOBO, S. A. **Políticas para educação sob o governo Bolsonaro e seus impactos sobre a formação de professores**. Sintef: Góias, jun. 2020. Disponível em: <https://sintef.org.br/wp/2020/06/15/artigo-politicas-para-educacao-sob-o-governo-bolsonaro-e-seus-impactos-sobre-a-formacao-de-professores/>. Acesso em: 30 jun. 2021.

LORDSLEEM, N. L. C. **Democratização do acesso ao ensino superior: os cursos de graduação à distância na UFRN**. 2011. 201 f. Dissertação (Mestrado em Políticas e Gestão Públicas; Gestão Organizacional) – Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal, 2011.

LÜDKE, M; ANDRÉ, M. E. D. A. **Pesquisa em educação: abordagens qualitativas**. São Paulo: EPU, 1986.

MAAR, W. L. **O que é política**. São Paulo: Brasiliense, 1994. [Coleção Primeiros Passos]

MACIEL, C. E. A institucionalização da educação superior a distância na Universidade Federal de Mato Grosso do Sul: processos, organização e práticas. *In*: LIMA, D. C. B. P.; SANTOS, C. A. (Orgs.) **Acta Qualidade, Tecnologias e Educação a Distância**. Editora associada. Campo Grande: UFMS, v. 1, n. 4, p. 4-5, 2018. Disponível em: https://drive.google.com/drive/folders/1iuc26KAv_1pVI0mrGyEEAumYPfwY7vrz. Acesso em: 10 abr. 2021.

MACIEL, C.E.; TAVEIRA, F. A. H.; RUAS, K. C. S. EaD na educação superior: a UAB no centro do debate. *In*: LIMA, D. C. B. P.; SANTOS, C. A. **Educação a Distância e tecnologias: políticas públicas, qualidade e inovação**. (Orgs.). Recife: ANPAE, 2021, p. 81-97.

MAIA, M. Z. B. **Expansão da educação a distância no Brasil a partir dos anos 1990**: o caso da Universidade do Tocantins. 2011. 297 f. Tese (Doutorado em Ciências Humanas) – Universidade Federal de Goiás, Goiânia, 2011.

MAIA, M. Z. B. Marcos Regulatórios da Educação a Distância no Brasil: Governo de Fernando Henrique Cardoso (1995-2002). *In*: COLOQUIO INTERNACIONAL DE GESTÃO UNIVERSITÁRIA, 12, p. 1-17, 2012, Vera Cruz-México. **Anais...** Vera Cruz: UFSC. Disponível em: <https://coloquio2012.paginas.ufsc.br>. Acesso em: 13 jun. 2020.

MAIA, C.; MATTAR, J. **ABC da EaD**: a educação a distância hoje. São Paulo: Pearson Prentice Hall, 2007.

MANCIBO, D. Crise político-econômica no Brasil: breve análise da educação superior. **Educação & Sociedade**, v. 38, p. 875-892, 2017.

MARQUES, J. C. **A inovação como fator de vantagem competitiva nos cursos superiores a distância no Brasil**. 2016. 148 f. Tese (Doutorado em Administração de Empresas) – Universidade Presbiteriana Mackenzie, São Paulo, 2018.

MASCARENHAS, M. C. C. *et al.* Precarização e privatização das políticas públicas na Educação a Distância. **Educação** (UFMS), v. 45, p. 34-22, 2020.

MASETTO, M. Inovação na educação superior. **Interface - Comunicação, Saúde e Educação**, v. 8, n. 14, p.197-202, 2004.

MATOS, H. A. M.; SILVA, M. G. M. Políticas públicas de favorecimento expansionista da educação superior a distância no Mato Grosso. *In*: MACIEL, C.; MOROSOV, K.; PEIXOTO, J. **Educação a distância: experiências, vivências e realidades**. 1. ed., 2018. p. 45-78.

MATTAR, J. **Aprendizagem em ambientes virtuais**: teorias, conectivismo e MOOCs. Teccogs. São Paulo, n. 7, p. 20-40, jan./jun. 2013.

MATTE, A. C. F. Análise semiótica da sala de aula no tempo da EAD. **Revista Tecnologias na Educação**, v. 1, n. 1, p. 2-9, 2009.

MATURANO, E. C. P. L.; LEMES, S. S. Breve discussões sobre a educação a distância e políticas públicas dos anos noventa até o atual momento. *In*: SIMPÓSIO INTERNACIONAL DE EDUCAÇÃO A DISTÂNCIA-SIED, São Carlos, e ENCONTRO DE PESQUISADORES EM EDUCAÇÃO A DISTÂNCIA-EnPED, São Paulo, v. 1, n. 1, p. 1-12, 2012. **Anais...** São

Carlos: UFscar. Disponível em: <http://sistemas3.sead.ufscar.br/ojs1/index.php/sied/article/view/106>. Acesso em: 30 jun. 2019.

MELO, A. A. S.; SOUSA, F. B. A agenda do mercado e a educação no governo Temer. **Germinal –Marxismo e Educação em Debate**, v. 9, n. 1, p. 25-36, 2017.

MELLO, L. H. S. **Ensino à distância (EAD):** sua função enquanto política pública para a democratização do ensino superior. 2019. 130 f. Dissertação (Mestrado em Educação) – PPGE - Pontifícia Universidade Católica de Goiás, Goiânia, 2019.

MINAYO, M. C. (Org.) **Pesquisa social:** teoria, método e criatividade. Petrópolis: Vozes, 2002.

MOORE; M. KEARSLEY G. **Educação a distância: uma visão integrada.** São Paulo. Cengage Learning, 2008.

MORAN, J. **Novos caminhos do ensino a distância.** [on-line]. Centro de Educação a Distância, Rio de Janeiro, ano.1, n. 5, p. 1-3, out./dez. 2002. Disponível em: <http://www2.eca.usp.br/moran/wp-content/uploads/2013/12/dist.pdf>. Acesso em: 30 jun. 2019.

MORÉS, A. **Inovação e cursos de Pedagogia EAD:** os casos UCS e UFRGS. 2011. 251 f. Tese (Doutorado) – Faculdade de Educação, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2011.

MUGNOL, M. O processo regulatório da educação superior a distância no Brasil. **EccoS Revista Científica.** São Paulo, n. 40, p. 33- 48, maio/ago. 2016.

NASCIMENTO, D. F. do. **Universidade Aberta do Brasil (UAB):** A gestão na Universidade Federal de Pernambuco (UFPE). 2013. 138 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Educação, Programa de Pós-Graduação em Educação, Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2013.

NASCIMENTO, K. S. Future-se: o projeto de Bolsonaro para destruir as Universidades públicas. 09/07/2021. **Esquerda Marxista.** Disponível em: <https://www.marxismo.org.br/future-se-o-projeto-de-bolsonaro-para-destruir-as-universidades-publicas/>. Acesso em: 10 maio 2021.

NETTO, C. GIRAFFA, L. Avaliação dos cursos de Graduação a Distância no contexto brasileiro: a excelência como garantia de padrão de qualidade. **Ried.** v. 18, n.1, p. 91-108, 2015.

NORONHA, D. P.; FERREIRA, S. M. S. P. **Revisões de Literatura.** In: CAMPELLO, B. S.; CONDÓN, B. V.; KREMER, J. M. (Orgs.) Fontes de informação para pesquisadores e profissionais. Belo Horizonte: UFMG, 2000.

NUNES, I. B. A história da EAD no mundo. In: LITTO, F. M.; FORMIGA, M. M. M (Orgs.). **Educação a Distância:** o estado da arte São Paulo: Pearson Education do Brasil, 2009. cap.1, p. 1-8.

NUNES, I. B. Noções de educação a distância. **Revista Educação a Distância**, n. 4, dez. 93-abri. 94, p. 7-25, 1993. Brasília, Instituto Nacional de EAD. Disponível em: http://www.intelecto.net/ead_textos/ivonio1.html. Acesso em: 10 maio 2019.

OLIVEIRA, A. F. Políticas públicas educacionais: conceito e contextualização numa perspectiva didática. In: OLIVEIRA, A. F.; PIZZIO A.; FRANÇA, G. (Orgs.). **Fronteiras da educação: desigualdades, tecnologia e política**, Goiânia: Ed. PUC de Goiás, v. 1, 2010, p. 93-99.

OLIVEIRA, B. R.; SOUZA, W M.; PERUCCI, L. Sé. Política de formação de professores nas últimas décadas no Brasil: avanços, desafios, possibilidades e retrocessos. **Roteiro**, Edição Especial, p. 47-76, dez. 2018.

OLIVEIRA, D. A. Das políticas de governo à política de Estado: Reflexões sobre a atual agenda educacional brasileira. **Educ. Soc.**, v. 32, n. 115, p. 323-337, abr./jun. 2011.

OLIVEIRA, E.; CARVALHO, A. A. A EaD no contexto amazônico: uma evolução histórica do uso das tecnologias na educação a distância [on-line]. **Revista Edutec**, Rondônia, v. 1, n. 01, p. 47-60, 2014.

OLIVEIRA, E. S. *et al.* A Educação a Distância (EaD) como ferramenta democrática de acesso à educação superior: formação docente. In: SANTOS, R. A. **Digitalização da educação: desafios e estratégias para a educação da geração conectada**. Campo Grande: Inovar, 2020, p. 8-14.

OLIVEIRA, N. G. de. Projeto Pedagógico Institucional – PPI: uma breve reflexão sobre o documento. In: COLÓQUIO INTERNACIONAL SOBRE GESTÃO UNIVERSITÁRIA NA AMÉRICA DO SUL, II CONGRESSO INTERNACIONAL IGLU. 2011. Florianópolis. **Anais...** Florianópolis: INPEAU, 2011. Disponível em: <https://repositorio.ufsc.br/handle/123456789/25887>. Acesso em: 10 abr. 2021.

PAESE, C. R. Educação a distância (EAD) e o uso das tecnologias de Informação e comunicação (TICS), baseada em Ambientes Virtuais de Aprendizagem (AVA): algumas reflexões sobre a importância da tutoria on-line. **Revista Itinerarius Reflectionis**, v. 1, n. 12, p. 1-21, 2012.

PAPERT, S. **Mindstorm**: children, computers and powerful ideas. New York: Basic Books, 1980.

PEREIRA, R. S. A educação superior no Brasil sob o governo Bolsonaro: o que revelam o programa. In: BAGGIO, V. **Rumos do Brasil**, v. 5, Veranópolis-RS: Ed. Diálogo Freiriano, 2021. p. 333-352.

PEREIRA, T. I.; MAY, F.; GUTIERREZ, D. O acesso das classes populares ao ensino superior: novas políticas, antigos desafios. **Revista Pedagógica**, v. 16, n. 32, p. 117-140, 2014.

PESSATTO, R. L. C.; NOGUEIRA, P. S.; VELOSO, T. C. M. A. A EaD e as políticas educacionais: principais discussões e marcos legais. In: SEMINÁRIO DE EDUCAÇÃO A DISTÂNCIA DA REGIÃO CENTRO-OESTE (SEAD-CO), 3, p. 1-13, nov. 2020. Brasília, **Anais...** Brasília: Sociedade Brasileira de Computação. Disponível em: <https://sol.sbc.org.br/index.php/seadco/article/view/14651>. Acesso em: 23 abr. 2021.

PETERS, J. M. Strategies for Reflective Practice. **New directions for adult and continuing education**, v. 51, p. 89-96, 1991.

PIMENTEL, N. M. O ensino a distância na formação de professores: relato da experiência do programa "Um salto para o futuro". **Perspectiva**, v. 13, n. 24, p. 93 -128, jan./mar. 1995.

PIMENTEL, N. M. A modalidade a distância no Brasil: aspectos conceituais, políticos e tecnológicos. In: PEREIRA, M. F. R.; MORAES, R. A.; TERUYA, T. K. **Educação a distância** (EaD): reflexões críticas e práticas. Uberlândia: Navegando, 2017. p. 25-40.

PISCHETOLA, M. *et al.* **Tecnologias, pensamento sistêmico e os fundamentos da inovação pedagógica**. Curitiba: Editora CRV, 2019.

PIZZIO, A. **Políticas de expansão do ensino superior no Brasil**: a inclusão cidadã e os obstáculos ao estabelecimento da igualdade de oportunidades. **Universidades**, México, n. 64, abr-jun. p. 75-87, 2015.

PLATAFORMA LATTES continua fora do ar e ministro da Ciência em silêncio: orçamento do CNPq é o menor desde 2000; desde que assumiu a presidência, o governo Bolsonaro tem promovido cortes de bolsas e pesquisas. **Revista Fórum**. 2019. Disponível em: <https://revistaforum.com.br/brasil/2021/7/28/plataforma-lattes-continua-fora-do-ar-ministro-da-ciencia-em-silencio-101054.html>. Acesso em: 20 mar. 2021.

PRATES, J. C. As Ameaças do tempo presente aos direitos conquistados: uma morte anunciada/The Threats of the Present Time to the Rights Conquered: a death announced. **Textos & Contextos**, v. 15, n. 2, p. 225-233, ago./dez. 2016.

PRETI, O. A autonomia do aprendiz na educação a distância: significados e dimensões. In: PRETI, O. **Educação a distância**: construindo significados (Org.). Cuiabá-MT: NEAD/IE-UFMT; Brasília: Plano, 2000, p. 125-145

PRETI, O. **Educação a distância: fundamentos e políticas**. 2 ed. Cuiabá: EdUFMT. 2011.

PRIMO, L. L. **Educação a distância no Tocantins**: a implantação dos polos da Universidade Aberta do Brasil (2007-2015). 2016. 137 f. Dissertação (Mestrado em Educação) – Pontifícia Universidade Católica de Goiás, Goiânia-GO, 2016.

PROGRAMA DE GOVERNO. **Lula Presidente (2007-2010)**. Disponível em: <https://pt.slideshare.net/grcmoreira/lula-presidente-2006>. Acesso em: 24 nov. 2020.

PROGRAMA DE GOVERNO. **Lula Presidente (2007-2010)**. Disponível em: <https://pt.slideshare.net/grcmoreira/lula-presidente-2006>. Acesso em: 24 nov. 2020.

QUEIROZ, E. M. S. **Prática docente nos ambientes virtuais de aprendizagem**: possibilidades de inovação pedagógica. 2011. 119 f. Dissertação (Mestrado em Educação) – Pontifícia Universidade Católica de Goiás, Goiânia, 2011.

REAL, G. C. M.; MACIEL, C. E.; RIBAS, A. M. Institucionalização da educação superior a distância em Mato Grosso do Sul: mobilização em universidades federais. **Revista Revelli**, v. 10, n.3, p. 133-150, 2018.

REAL, G.C.; MARQUES, E. P. S.; OLIVEIRA, J. P. Políticas e ações de acesso e permanência na educação superior: o caso da Universidade Federal da Grande Dourados. **Revista da Faculdade de Educação**, v. 24, n. 2, p. 15-35, 2015.

RIBAS, A. M.; PANIAGO, M. C. L.; ARGUELHO, M. B. Inovação na educação superior a distância no Brasil: pontuações teóricas. In: LIMA, D. C. B. P.; SANTOS, C. A. **Educação a distância e tecnologias: políticas públicas, qualidade e inovação**. Recife: ANPAE, 2021, p. 40- 52.

RICARDO, J. S. A Expansão da EAD à Luz dos Decretos Governamentais e o Novo Marco Regulatório da EaD. **Revista Científica Multidisciplinar Núcleo do Conhecimento**, v. 1, n. 2, p. 292-300, 2017.

RIEDNER, D. D. T. **Práticas pedagógicas e tecnologias digitais no ensino superior: formação inicial de professores e inovação na UFMS**. Rio de Janeiro, 2018. 185. Tese (Doutorado em Educação) – Departamento de Educação, Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro. 2018.

RIEDNER, D. D. T. *et. al.* **Relatório dados institucionais da UFMS**. Campo Grande, p. 1-24, 2019.

ROCHA, P. G.; KANASHIRO, D. S K; NOAL, M. L. Avaliando os Cursos de Licenciatura a Distância da UFMS: o que Dizem os Egressos. **EaD em Foco**, Rio de Janeiro, v. 8, n. 1, p. 638-738, 2018. Disponível em: <https://eademfoco.cecierj.edu.br/index.php/Revista/article/view/638/288>. Acesso em: 24 nov. 2021.

RODRIGUES JÚNIOR, J. F.; VÉRAS, S. C. L. M. A Comunicação, a Colaboração e o Diálogo pela Web: uma evidência. In: CONGRESSO SOBRE TECNOLOGIAS NA EDUCAÇÃO, 4, 2019. p. 146-154. SBCOPENLIB. **Anais...** Disponível em: <https://sol.sbc.org.br/index.php/ctrlle/issue/view/486>. Acesso em: 24 nov. 2021.

ROSIN, C. A. **A Educação a Distância no Brasil - limites e possibilidades na implantação da EaD no ensino superior**. 2010. 113 f. Dissertação (Mestrado em Educação) – Curso de Educação, Faculdade de Humanidades e Direito, Universidade Metodista de São Paulo, São Bernardo do Campo, 2010.

RUA, M. G. Análise de políticas públicas: conceitos básicos. In: RUA, M. G.; VALADÃO, M. I. **O estudo da política: temas selecionados**. Brasília: Paralelo 15, 1998, p. 231-260.

SAAD, P. F. **O Estudo do papel potencializador da Educação a Distância na democratização do acesso à educação superior no Brasil**. 2010. 137 f. Dissertação (Mestrado em Administração) – Programa de Estudos Pós-Graduação em Administração, Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2010.

SALDANHA, P. Governo Bolsonaro quer ampliar educação a distância no ensino superior federal: Governo prepara modelo de universidade federal e institutos federais digitais. **Jornal Folha Uol**. 2019. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/educacao/2019/08/governo->

bolsonaro-quer-ampliar-educacao-a-distancia-no-ensino-superior-federal.shtml. Acesso em: 20 mar. 2021.

SALATINO, V. E. **Práticas avaliativas na educação a distância no ensino superior: estudo de caso de um curso superior de tecnologia**. 2018. 229 f. Dissertação (Mestrado em Educação) – Programa de Pós-Graduação em Educação, Universidade de Caxias do Sul, Caxias do Sul-RS, 2018.

SANTAELLA, L. **Comunicação ubíqua: repercussões na cultura e na educação**. São Paulo: Paulus, 2013.

SANTOS NETO, V. B. Formação de professores a distância pela Universidade Aberta do Brasil: democratização e acesso ou massificação e mercantilização da formação? **Research, Society and Development**, v. 10, n. 6, p. 1-18, maio 2021.

SANTOS, C. A. **A expansão da educação superior rumo à expansão do capital: interfaces com a educação a distância**. 2008. 126 f. Tese (Doutorado em Educação) - Faculdade de Educação da Universidade de São Paulo. São Paulo, 2008.

SANTOS, C. A.; LIMA, D. C. B. P.; NOGUEIRA, D. X. Institucionalização da educação superior a distância: algumas considerações finais. *In*: SANTOS, C. A.; LIMA, D. C. B. P.; NOGUEIRA, D. X. **Institucionalização da Educação Superior a distância nas universidades federais da região Centro-Oeste**. Brasília: Editora da UnB, 2021, p. 297-300.

SARAIVA, T. Educação a Distância no Brasil: lições da história. **Em Aberto**, n. 70, p. 17-27, abr./jun. 1996.

SARDELICH, M. E. A expansão da EAD no Brasil e a política para formação de professores. **Revista EDaPECI**, v.14. n. 1, p. 187-203, jan./abr. 2014.

SARKAR, S. **Empreendedorismo e inovação**. Lisboa: Escolar, 2007.

SEABRA, F. *et.al.* Transição para o ensino remoto de emergência no ensino superior em Portugal: um estudo exploratório. **Dialogia**, n. 36, p. 316-334, 2020.

SEGENREICH, S. C. D. Desafios da educação à distância ao sistema de educação superior: novas reflexões sobre o papel da avaliação. **Educar em Revista**, p. 161-177, 2006.

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

SEGENREICH, S. C. D. Relação estado e sociedade na oferta e regulamentação da graduação a distância no Brasil: da periferia ao centro das políticas públicas. *In*: SEGENREICH, S. C. D.; BUSTAMANTE, S. B. V. (Orgs.). **Políticas e práticas da Educação a Distância (EaD) no Brasil: entrelaçando pesquisas**. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2013.

BDTD. Biblioteca Digital Brasileira de Teses e Dissertações. **Dar acesso aos textos completos das teses e dissertações defendidas em todo país sem quaisquer custos**. 2021. Disponível em: <https://bdtd.ibict.br/vufind/Content/whatIs>. Acesso em: 10 de mar. 2021.

SGUISSARDI, V. Reforma universitária no Brasil - 1995-2006: precária trajetória e incerto futuro. **Educação & Sociedade**, v. 27, n. 96, Especial, p.102-156, 2006.

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

SILVA JÚNIOR, J. R. **A Reforma da educação superior dos anos 90: a produção da ciência engajada ao mercado e a produção de um novo pacto social**. Sorocaba: Universidade de Sorocaba; São Paulo: PUC/SP, 2002.

SILVA JUNIOR, L. J.; VELOSO, T. C. M. A. Acesso à educação superior: significados e tendências em curso. **Série Estudos**, n. 30, p. 221-235, 2010.

SILVA, P. A. **Educação a Distância e democratização do ensino superior: o curso de Pedagogia na modalidade a distância da Universidade Federal de Juiz de Fora**. 2015. 145 f. Dissertação (Mestrado em Educação) – Faculdade de Educação, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro. 2015.

SIMÃO NETO, A. **Cenários e modalidades de EAD**. São Paulo: Iesde Brasil, 2008.

SOARES R. V. Expansão da educação superior no governo Lula: tendências e contradições. **Revista Humanidades e Inovação**. v. 7, n. 6. p. 82-90, 2020.

SOUSA, A. S. Q. Universidade Aberta do Brasil (UAB) como política de formação de professores. **Revista Educação em Questão**, v. 42, n. 28, p. 119-148, 2012.

SOUSA, J. C. **Inovação no contexto organizacional: fatores facilitadores e fatores dificultadores**. 2012. 306 f. Tese (Doutorado em Administração) – Universidade de Brasília, Brasília, 2012.

SOUZA, E. M.; FERREIRA, L. G. Ensino remoto emergencial e o estágio supervisionado nos cursos de licenciatura no cenário da Pandemia COVID 19. **Tempos e Espaços em Educação**, v. 13, n. 32, p. 85, 2020.

SOUZA, G.; SOARES, M. G. M. Contrarreformas e recuo civilizatório: um breve balanço do governo Temer. **SER Social**, v. 21, n. 44, p. 11-28, 2019.

SOUZA, V. M. L.; TORRES, B. A. Educação a distância: a quebra do paradigma a partir do olhar sobre a mobilidade e a ubiquidade. **Revista do Seminário Mídias & Educação**, v. 1, p. 1-4, 2015.

SOUZA, W. G. *et al.* Educação a distância vista como uma possibilidade de democratização da educação: uma análise crítica à luz do pensamento de Theodor Adorno. In: LOPES A. (Org). **Desafios e estratégias para a educação a distância**, Ponta Grossa: Atena, 2018, p. 1-12. *E-book*.

SOUZA.W. G. *et. al.* Uma análise crítica sobre as políticas públicas para Educação a Distância. **Brazilian Journal of Development**, v. 7, n. 4, p. 37331-3734, abr. 2021.

TAVARES, F. G. O. O conceito de inovação em educação: uma revisão necessária. **Educação em Revista**, n. 44, p. 1-17, 2019.

TAVARES, M.; GOMES, S. Fundamentos Epistemológicos da Matriz Institucional dos Novos Modelos de Educação Superior no Brasil: uma abordagem qualitativa dos documentos institucionais da universidade federal do ABC. **Educação Sociedade**. Campinas, v. 39, n. 144, p. 634-651, jul./set. 2018.

TAVEIRA, F. A. H.; MACIEL, C. E.; RUAS, K. C. S. Políticas de EaD na educação superior: inovação, acesso e permanência. In: MANCEBO, D.; MORAES, K. N.; M NOLETO, S. O. B. (Orgs.). **Políticas de educação superior: acesso, trabalho docente e novos modos de regulamentação na produção do conhecimento**. Anápolis, GO: Editora da UEG, 2021, p. 126-128. **Série Anais** do XXVIII Seminário Nacional Universitas/BR. *E-book*.

TEDESCO, J. C. **O novo pacto educativo**. Vila Nova de Gaia: Fundação Manual Leão, 2000.

TEIXEIRA, E. C. O papel das políticas públicas no desenvolvimento local e na transformação da realidade. Salvador: **AATR**, v. 200, p. 1-11, 2002.

TORRES, P.; VIANNEY, J. Os paradoxos do ensino superior a distância no Brasil. **Virtual Educa**, v. 1, Barcelona, 2004. Disponível em: <http://espacio.uned.es/fez/view.php?pid=bibliuned:19534>. Acesso em: 24 jun. 2020.

TRISTÃO, E. A opção neoliberal do primeiro mandato do governo Lula. **SER Social**, v. 13, n. 28, p. 104-128, jan./jun, 2011.

TRIVIÑOS, A. N. S. **Introdução à pesquisa em ciências sociais: a pesquisa qualitativa em educação**. São Paulo: Atlas, 1987.

UFMS. UNIVERSIDADE FEDERAL DE MATO GROSSO DO SUL. **Resolução** n. 27, de 7 de maio de 2009. Aprova o Projeto Pedagógico da Fundação Universidade Federal de Mato Grosso do Sul. Campo Grande: **Coordenadoria dos Órgãos Colegiados - UFMS**, 2009.

UFMS. UNIVERSIDADE FEDERAL DE MATO GROSSO DO SUL Plano de Desenvolvimento Institucional (PDI) 2010-2014: aprovado pela Resolução n. 062/2010, realinhamento aprovado pela Resolução n. 085/2011 – **COUN**. Campo Grande: UFMS, 2010.

UFMS. UNIVERSIDADE FEDERAL DE MATO GROSSO DO SUL. Resolução n. 9, de 26 de janeiro de 2011. Projeto Pedagógico do Curso de Licenciatura em Geografia –na modalidade a distância, da Universidade Federal do Mato Grosso do Sul. **Boletim Oficial dos Atos Administrativos**, v. 22, n. 4988, p. 1-16, 2011a.

UFMS. UNIVERSIDADE FEDERAL DE MATO GROSSO DO SUL. Resolução n. 35, de 13 de maio de 2011. Aprova as alterações do Estatuto da Fundação Universidade Federal de Mato Grosso do Sul, que passa a vigorar nos termos desta resolução. **Boletim Oficial dos Atos Administrativos**, n. 5089, p. 14-18, 2011b.

UFMS. UNIVERSIDADE FEDERAL DE MATO GROSSO DO SUL. Resolução n. 78, de 22 de setembro de 2011. Aprova o Regimento Geral da Fundação Universidade Federal de Mato

Grosso do Sul, que faz parte integrante desta resolução. Campo Grande: **Coordenadoria dos Órgãos Colegiados - UFMS**, 2011c.

UFMS. UNIVERSIDADE FEDERAL DE MATO GROSSO DO SUL. Resolução n. 325, de 12 de dezembro de 2012. Projeto Pedagógico do Curso de Matemática – Licenciatura, na modalidade a distância. Campo Grande, MS: **Coordenadoria dos Órgãos Colegiados**, UFMS, 2012a.

UFMS. UNIVERSIDADE FEDERAL DE MATO GROSSO DO SUL. Resolução n. 156, de 11 de junho de 2012. Projeto Pedagógico do Curso de Licenciatura em Educação Física, na modalidade a distância, criado pela Resolução n. 26, Coun, de 23.04.2012. **Boletim Oficial dos Atos Administrativos**, v. 23, n. 5314, p. 2-28, 2012b.

UFMS. UNIVERSIDADE FEDERAL DE MATO GROSSO DO SUL. Resolução n. 312, de 7 de dezembro de 2011. Projeto Pedagógico do Curso de Licenciatura em Letras – Português/Espanhol, na modalidade a distância, do Centro de Ciências Humanas. **Boletim Oficial dos Atos Administrativos**, v. 23, n. 5203, p. 1-44, 2012c

UFMS. UNIVERSIDADE FEDERAL DE MATO GROSSO DO SUL. **Plano de Desenvolvimento Institucional (PDI) 2015-2019: Universidade Federal de Mato Grosso do Sul**. Campo Grande: UFMS, 2015.

UFMS. UNIVERSIDADE FEDERAL DE MATO GROSSO DO SUL. Resolução n. 124, de 14 de março de 2016. Aborda em seu conteúdo o Projeto Pedagógico do Curso de Licenciatura em Pedagogia, modalidade a distância, do Centro de Ciências Humanas e Sociais. Campo Grande, MS: **Conselho da Faculdade de Artes, Letras e Comunicação – UFMS**, 2016.

UFMS. UNIVERSIDADE FEDERAL DE MATO GROSSO DO SUL. Resolução n. 532, de 29 de outubro de 2018. Projeto Pedagógico do Curso de Licenciatura em Letras – Português/Espanhol, na modalidade a distância, do Centro de Ciências Humanas. Campo Grande, MS: **Conselho da Faculdade de Artes, Letras e Comunicação – UFMS**, 2018a.

UFMS. UNIVERSIDADE FEDERAL DE MATO GROSSO DO SUL. **Projeto Político Pedagógico do Curso de Licenciatura em Ciências Biológicas (modalidade a distância)**. Campo Grande: UFMS, 2018b.

UFMS. UNIVERSIDADE FEDERAL DE MATO GROSSO DO SUL. **Resolução** n. 550, de 20 de novembro de 2018. Aprova o Regulamento Geral dos Cursos de Graduação da Fundação Universidade Federal de Mato Grosso do Sul. Campo Grande: **Conselho de Ensino de Graduação - UFMS**, 2018c.

UFMS. UNIVERSIDADE FEDERAL DE MATO GROSSO DO SUL. **Plano de Desenvolvimento Institucional (PDI) 2020-2024**: Integrado ao Projeto Político Institucional (PPI). Campo Grande: UFMS, 2020a.

UFMS. UNIVERSIDADE FEDERAL DE MATO GROSSO DO SUL. **Plano de Desenvolvimento da Unidade**: Agência de Educação Digital e a Distância – 2020/2024. Campo Grande: UFMS, 2020b.

UFMS. UNIVERSIDADE FEDERAL DE MATO GROSSO DO SUL. **Histórico UFMS**. 2021. Disponível em: <https://www.ufms.br/universidade/historico/>. Acesso em: 12 set. 2021.

UNESCO. **Organização das Nações Unidas para a educação, a ciência e a cultura.** Declaração REA de Paris. 2012. Disponível em: http://www.unesco.org/new/fileadmin/MULTIMEDIA/HQ/CI/WPFD2009/Portuguese_Declaration.html. Acesso em: 9 abr. 2021.

VALE JUNIOR, J. S. **Expansão da EAD sob a ótica da difusão da inovação:** um estudo sobre universidades corporativas do setor público da Bahia. 2017. 102 f.: Dissertação (Mestrado em Administração) - UNIFACS Universidade Salvador, Salvador, 2017.

VELOSO, T. C. M. A.; MACIEL, C. E. Acesso e permanência na educação superior—análise da legislação e indicadores educacionais. **Educação em Questão**, v. 51, n. 37, p. 224-250, 2015.

VIANA, N. **A Consciência da História:** ensaios sobre o materialismo-histórico-dialético. 2, ed., Rio de Janeiro: Achiamé, 2007.

VIEGAS, E. R. S.; SANTANA, C. F. P.Á.; NODA, C. M. C. O conceito de política pública e suas ramificações: alguns apontamentos. **Brazilian Journal of Development**, v. 6, n. 7, p. 43415-43425, 2020.

YIN, R. K. **Estudo de caso:** planejamento e métodos. 2. ed. Porto Alegre: Bookman, 2001.