

INSTITUCIONALIZAÇÃO DA EDUCAÇÃO SUPERIOR A DISTÂNCIA EM MATO GROSSO DO SUL: MOBILIZAÇÃO EM UNIVERSIDADES FEDERAIS

INSTITUTIONALIZATION OF DISTANCE EDUCATION IN HIGHER EDUCATION IN MATO GROSSO DO SUL: MOBILIZATION IN FEDERAL UNIVERSITIES

REAL, Giselle Cristina Martins
MACIE, Carina Elisabeth
RIBAS, Ana Maria

Resumo: Este artigo apresenta resultados da investigação realizada junto às universidades federais localizadas no estado de Mato Grosso do Sul, os quais consistiram em um subprojeto de estudo mais amplo realizado por meio de pesquisa em rede intitulada “Institucionalização da Educação Superior a Distância nas Universidades Federais da Região Centro-Oeste: processos, organização e práticas”. O objetivo é explicitar os processos e práticas que se desenvolveram ao implementar a EaD no contexto de cada uma das universidades federais localizadas no estado de Mato Grosso do Sul, na região Centro-Oeste brasileira. Busca-se responder ao seguinte problema de pesquisa: Quando e como se desenvolve o processo de institucionalização da EaD nas universidades federais de Mato Grosso do Sul? Tem-se como referencial teórico o neoinstitucionalismo. Adotou-se como procedimento metodológico o estudo de caso múltiplo, e teve como fontes primárias: documentos, questionários e entrevistas realizados com os gestores institucionais. Conclui-se que o Ministério da Educação, ao deter as formas de financiamento, tem o poder de induzir expansão ou retração. Observa-se inexistência da institucionalização da EaD nessas instituições, as quais se encontram na fase da “mobilização/implementação”, com processos e práticas eivados de conflitos e estratégias de planejamento fragmentadas, com pouca inserção nos espaços de decisão coletiva.

Palavras-Chave: Política educacional. Educação Superior. Educação a Distância.

Abstract: This article presents results of the research carried out at federal universities of the state of Mato Grosso do Sul, which consisted of a broader subproject of study conducted through a research entitled "Institutionalization of Distance Education in higher education at Central-West Region: processes, organization and practices". The objective is to explain the processes and practices that were developed when implementing the Distance Education in the context of each of the federal universities located in the state of Mato Grosso do Sul. The research seeks to solve the following problem: When and how does the process of institutionalization of Distance Education in the federal universities of Mato Grosso do Sul develops? It has as theoretical reference the neoinstitutionalism. Adopting as methodological procedures the multiple case study, having as primary sources: documents, questionnaires and interviews with institutional managers. It can be concluded that the Ministry of Education, by halting forms of financing, has the power to induce expansion or retraction. There is no institutionalization of Distance Education in those institutions that are in the "mobilization /

implementation" phase, with fragmented processes and practices of conflicts and fragmented planning strategies, with little insertion in the collective decision-making spaces.

Key words: educational policy. Higher education. Distance education.

INTRODUÇÃO

Este texto apresenta resultados da pesquisa realizada junto às universidades federais, localizadas no estado de Mato Grosso do Sul, que consistiu em resultado da Pesquisa em rede intitulada “Institucionalização da Educação Superior a Distância nas Universidades Federais da Região Centro-Oeste: processos, organização e práticas¹”.

O foco empírico, na região Centro-Oeste e no estado de Mato Grosso do Sul, é justificado pelo pioneirismo de instituições federais dessa região na oferta de educação a distância.

Segundo Santos (2008), em setembro de 1993 a Universidade de Brasília (UnB) assina com o Ministério da Educação o Termo de Cooperação nº 004, com vistas a implementar na universidade ações catalisadoras para a constituição do Sistema Nacional de Educação a Distância. Como decorrência desse Acordo de Cooperação, nesse mesmo ano, a UnB vai propor a realização de dois consórcios: o Consórcio Interuniversitário de Educação a Distância (Brasilead), e a Universidade Virtual do Centro-Oeste (Univir-CO), em que entre as signatárias está a Universidade Federal do Mato Grosso do Sul (UFMS). Esses consórcios não estão mais em vigência, mas constituíram em base para a construção da concepção de educação superior pública na modalidade à distância.

Embora a Lei Nº 9.394, Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, já prevesse em 1996 a oferta de cursos na modalidade a distância (BRASIL, 1996), vai ser em 2001, com a aprovação do Plano Nacional de Educação, por meio da Lei nº 10.172 (PNE 2001-2011) (BRASIL, 2001) que vão ser delineados os objetivos e metas para essa modalidade, dentre os

¹ A pesquisa foi desenvolvida entre os anos de 2015 e 2017, financiada pelo Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico-CNPQ, tem como coordenadora geral a professora Doutora Daniela da Costa Britto Pereira Lima da Universidade Federal de Goiás-UFG. Além da UFG, a rede de pesquisa é composta pelas Universidade Federal do Mato Grosso-UFMT, Universidade Federal do Mato Grosso do Sul-UFMS, Universidade de Brasília-UNB, Universidade Federal da Grande Dourados-UFGD e seus respectivos coordenadores e pesquisadores locais.

quais passa a constar a regulamentação de oferta de cursos de educação superior na modalidade a distância.

Mas, vai ser apenas em 2005 que ocorre a formalização da política de oferta de cursos públicos para a educação superior na modalidade a distância, por meio da formulação do Sistema Universidade Aberta do Brasil (UAB) (Ministério da Educação/Coordenadoria de Apoio a Formação de Pessoal de Nível Superior – MEC/CAPES, 2018a). As duas universidades federais do estado de Mato Grosso do Sul, a UFMS e a Universidade Federal da Grande Dourados² (UFGD), vão aderir a essa iniciativa federal. Esses fatos explicitam o pioneirismo e a importância dessas instituições, dentre outras, para o desenvolvimento da Educação pública a distância no Brasil.

A UAB “é um sistema integrado por universidades públicas que oferece cursos de nível superior para camadas da população que têm dificuldade de acesso à formação universitária, por meio do uso da metodologia da educação a distância”. (MEC/CAPES, 2018b). O Sistema UAB foi instituído pelo Decreto Nº 5.800, de 8 de junho de 2006 (BRASIL, 2006).

As instituições em tela ao se vincularem à UAB, passam a ofertar cursos de graduação e de pós-graduação a distância. Nesse sentido, são partícipes, desde o início da constituição da educação a distância, enquanto uma política pública do Estado brasileiro em que visa à expansão e à interiorização do acesso à educação superior, por meio da educação a distância (BRASIL, 2006).

A partir desse breve delineamento histórico, observa-se que a UAB tem produzido efeitos junto às instituições de educação superior públicas, que merecem e devem ser analisados. Portanto, o presente texto busca responder, ainda que de forma sintética, à seguinte problemática de pesquisa: Quando e como se desenvolve o processo de institucionalização da EaD nas universidades federais de Mato Grosso do Sul?³

² A UFGD foi criada, em 2005, a partir de seu desmembramento enquanto um *campus* da UFMS, por meio da Nº 11.153, de 29 de julho de 2005 e, portanto, participou do processo de constituição da Univir-CO, enquanto um *campus* da UFMS.

³ A pesquisa tomou como ponto cronológico o período de 2013 a 2015, quando se aproxima de dez anos de criação do sistema UAB.

Para o desenvolvimento da pesquisa foi adotada a metodologia de estudo de caso múltiplo, envolvendo as duas instituições. Foram utilizados como fontes primárias documentos coletados nas próprias IES, e para o estudo de campo optou-se por questionários⁴ e entrevistas, com roteiro único, direcionados aos gestores institucionais, em que se considerou o responsável pela EaD nas IES e os pró-reitores das pastas relacionadas ao ensino, à extensão e à pesquisa⁵.

O termo institucionalização aqui empregado vai além dos termos usualmente utilizados como “oficialização”, “transformação”, “dar a alguma coisa caráter de instituição” (SCHLÜNZEN JUNIOR, 2013, p. 115).

Em outras palavras, este estudo acerca da institucionalização busca “informar as regras do jogo e como o jogo é jogado” (Lima, 2013, p. 51) de forma a viabilizar as condições de se institucionalizar processos e práticas.

Para a abordagem realizada neste estudo, depreende-se que as políticas de institucionalização oferecem subsídios estruturais para o funcionamento das diferentes modalidades de educação. Segundo Késar e Sam (2012) há três estágios no processo de institucionalização: a mobilização, a implementação e a institucionalização, propriamente dita, conforme informam:

Institutionalization offers a way of understanding how change becomes part of the organizational culture. Curry (1992) offers a three-stage model of institutionalization: mobilization— ‘the system is prepared for change’; implementation—‘the change is Introduced’; and institutionalization—‘the system is stabilized in its changed state’ (p. 5).

Segundo as autoras, na mobilização encontramos processos que podem contribuir para as decisões e cumprimento de uma política. Durante a mobilização evidenciamos os processos de tomadas de decisão que podem culminar com a implementação de ações e políticas, dentre esses processos destacamos: construção de pontos de referência, modelos,

⁴ A UFMS encaminhou questionários por meio do aplicativo Google Drive (formulário) para os reitores e pró-reitores de graduação, extensão e pós-graduação, às equipes gestoras que lidam diretamente com a EaD na UFMS no período de agosto de 2016 a janeiro de 2017. Para manter o anonimato na pesquisa, os pró-reitores serão denominados PR1_UFMS, PR2_UFMS e PR3_UFMS e GP1_UFMS para o gestor.

A UFGD não usou questionários, optou por fazer entrevistas gravadas com os gestores institucionais.

⁵ As entrevistas na UFGD ocorreram no período de 08 a 21 de junho de 2017.

criação de força-tarefa, reuniões, obtenção de apoio externo, utilização de aliados institucionais e criação de planos de ação.

A implementação refere-se à materialização das ideias e/ou atividades, ou seja, coloca-se em prática as ações propostas. O processo da implementação é caracterizado pelo apoio às ações e criação de infraestrutura, bem como estímulos e desestímulos no desenvolvimento das ações (KESAR; SAM, 2012). É importante destacar que nessa fase os debates têm foco na ação, já que a existência de agendas e reuniões para discussões estão mais definidas nesse período (KESAR, 2007).

A institucionalização para Kesar (2007), é definida como um processo caracterizado por rotinas “cristalizadas” com apoio legítimo e comprometimento de lideranças no desenvolvimento das ações no ambiente de trabalho. Assim, constituem-se de normas que orientam os papéis e as responsabilidades nas instituições de ensino superior, o que inclui presença de apoio organizacional, padronização de procedimentos e a incorporação de valores e normas na cultura organizacional.

Assim, como referencial teórico para o estudo desse processo, adotou-se a Teoria Institucional, particularmente o neoinstitucionalismo (HALL, TAYLOR, 2003), já que a identificação do movimento e das relações que materializam as práticas em uma instituição, possibilitam a compreensão de possibilidades e lacunas do processo em investigação.

Destaca-se que, em levantamento bibliográfico realizado, pode-se observar que essa teoria é utilizada em análises acerca da educação a distância (NASCIMENTO, VIEIRA, 2016; LIMA, 2013) e da educação superior (CARVALHO, 2015; KÉSAR, 2007; KESAR; SAM, 2012, ROCHA, 2005) e, portanto, tem condições de contribuir com a elucidação da problemática aqui levantada.

A institucionalização da educação a distância envolve uma articulação complexa, pois envolve resultados de uma política federal formulada no contexto da gestão central no contexto institucional, as universidades públicas, o que torna os espaços institucionais com possibilidades de criação de processos e práticas próprios a partir da interpretação das regras centrais. Compreender e analisar o processo de institucionalização de uma política, programa,

gestão ou ação contribui para a identificação dos 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, a qual deve ser baseada nas orientações dos processos educacionais e nas diretrizes políticas.

Assim, para estudar os contextos institucionais, parte-se de uma análise crítica que “busca elucidar o papel desempenhado pelas instituições na determinação de resultados sociais e políticos” (HALL, TAYLOR, 2003), a partir de micro e macro contextos que fazem com que um processo ou uma prática se efetivem em determinada organização.

Em última instância, pretende-se elucidar o papel que as universidades federais de Mato Grosso do Sul desempenham ao construírem como resultados os atuais processos e práticas de educação a distância formulados na esfera federal.

O presente texto está subdividido em duas seções, além das considerações finais, de forma a apresentar o processo e práticas de institucionalização da EaD nas duas universidades federais do estado.

PROCESSOS E PRÁTICAS DE INSTITUCIONALIZAÇÃO DA EAD NA UFMS

Para compreender como os processos e práticas de institucionalização da EaD tem sido construídos na UFMS, apresenta-se um breve histórico desta modalidade. De acordo com o Projeto Político Pedagógico do Curso de Pedagogia da UFMS, a EaD iniciou-se por meio do Grupo de Apoio ao Ensino de Ciências e Matemática no 1º Grau – GAECIM, em 1991. O grupo era composto por professores dos departamentos de Educação, de Física, de Matemática e de Biologia que vislumbravam a criação de um time interdisciplinar para a oferta de cursos aos professores da Rede Pública na modalidade a distância.

No final da década de 1990, com o advento da *internet* surgiram as primeiras experiências de implantação de cursos de extensão e de especialização no âmbito da Assessoria de Educação Aberta e a Distância, em plataformas virtuais na linguagem PHP. A utilização de ambientes virtuais de aprendizagem – AVA na educação a distância da UFMS firmou-se nos anos 2000, por meio da Coordenadoria de EaD. Assim, diferentes plataformas ao longo dos

anos foram implementadas na realização dos cursos de extensão e especialização, como o Teleduc,⁶ e-Proinfo⁷ e Modular Object-Oriented Dynamic Learning Environmen-Moodle⁸ (BATISTA; GOBARA, 2006, 2007).

Entre os anos de 2009 a 2014, a modalidade de EaD da UFMS sob a Coordenadoria de EaD da UFMS – CED/UFMS, vivenciou um período de auge e expansão em todos os níveis da formação e a partir de janeiro de 2017 deixou de ser Coordenadoria e passou a ser Secretaria de Educação a Distância e Formação de Professores – SEDFOR (UFMS, 2017).

A SEDFOR está diretamente ligada à Faculdade de Educação da UFMS e se constitui essencialmente de professores do quadro da universidade. Esses profissionais têm assumido funções de coordenação - coordenador do curso, coordenador de tutoria e coordenador pedagógico. Integram as equipes do curso, professores do quadro institucional, indicados pelos respectivos departamentos para oferta dos componentes curriculares e, paralelamente, existe também uma equipe de professores e tutores a distância, selecionados, anualmente, por chamada pública para integrar as equipes docentes por tempo determinado durante a oferta das disciplinas, remunerados por meio de bolsas fornecidas pela CAPES/MEC.

É oportuno ressaltar, que o contexto de expansão da EaD na UFMS, articula-se com o financiamento dos cursos pela UAB. Entre 2013 e 2014 foram ofertadas 1.380 vagas nos cursos de graduação, 1.641 vagas para os cursos de especialização e mais 695 vagas de cursos de aperfeiçoamento a distância (UFMS e CAPES, 2017). Se comparar com o ano de 2015, evidencia-se a diminuição drástica de ofertas de vagas nos cursos, ou seja, nenhuma oferta de graduação e apenas 276 vagas ofertadas nos cursos de especialização (UFMS e CAPES, 2017). Mediante estes dados, percebemos a ruptura de expansão da EaD na UFMS que pode ser

⁶ O TelEduc é um sistema de *e-learning* (aprendizado eletrônico) livre e gratuito. Disponível em: <<http://www.teleduc.org.br/?q=content/o-que-%C3%A9-o-teleduc-para-que-ele-serve>>. Acesso em: 28 dez 2017.

⁷ O Ambiente Colaborativo de Aprendizagem (e-Proinfo) é um ambiente virtual colaborativo de aprendizagem que permite a concepção, administração e desenvolvimento de diversos tipos de ações, como cursos a distância, complemento a cursos presenciais, projetos de pesquisa, projetos colaborativos e diversas outras formas de apoio a distância e ao processo ensino-aprendizagem. Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br/observatorio-da-educacao/114-conhecaomec-1447013193/sistemas-do-mec-88168494/138-e-proinfo>>. Acesso em: 28 dez 2017.

⁸ *Software* livre, de apoio à aprendizagem, executado num ambiente virtual (ver ambiente virtual de aprendizagem). A expressão designa ainda o *Learning Management System* (Sistema de gestão da aprendizagem) em trabalho colaborativo baseado nesse *software* ou plataforma, acessível através da *Internet* ou de rede local.

justificada pelo corte abrupto de verbas federais do convênio UAB. Esse rompimento temporário do financiamento da UAB gera polêmicas ao tornar incerta a continuidade do projeto e também expõe a fragilidade na relação de trabalho e, conseqüentemente, a qualidade das ações pedagógicas na UFMS.

Sobre a fragilidade do financiamento da Ead na UFMS pela UAB/CAPES, o GP1_UFMS destacou no questionário “[...] é um modelo precário que precisa ser revisto”. Entendemos que a palavra “revisto”, deixa explícita a necessidade de ajustes para melhoria no processo educacional da modalidade em questão. Pode-se inferir, ainda, que o financiamento da Ead na UFMS, tem o MEC como o principal e único responsável pelo fomento, conseqüentemente pode inviabilizar o avanço das políticas na própria instituição devido à espera por aprovação de fomento externo. Em continuidade, destaca a importância da UFMS assegurar o próprio recurso para a oferta de cursos “[...] O ideal é que nossa universidade não dependa de iniciativas eventuais de fomento externo e que nossos cursos sejam pensados e oferecidos por pessoal docente e técnico especializado, da própria instituição” (GP1_UFMS).

Entretanto, pesquisas relacionadas à Ead pontuam que mesmo com problemas, o Sistema UAB tem sido o programa do governo federal que mais possibilita a expansão do ensino superior público a distância, entre as chamadas que a Diretoria de Educação a Distância atende, em parceria ou não com outras secretarias do MEC. Todavia, um dos gestores da UFMS ressalta que a principal dificuldade enfrentada pela UFMS para a oferta e continuidade da Ead é a dependência de financiamento da UAB: “Ainda dependemos da UAB, da distribuição e redistribuição de recursos [...]” (GP1_UFMS). De forma análoga, um dos pró-reitores afirma que “[...] os recursos financeiros” (PR1_UFMS) é um dos principais entraves enfrentados por esta reitoria para a oferta, continuidade e expansão da Ead, conseqüentemente este cenário não corrobora para adoção de normas e incorporação da cultura de Ead na instituição, fatores primordiais para a institucionalização, conforme os estudos de Kesar (2007).

Percebe-se, nas respostas, a inexistência de compreensão do conceito de institucionalização da Ead na UFMS, tanto que todos os pró-reitores quando questionados “Você julga que a Ead está institucionalizada na Universidade?”, respondem com um “Sim” (PR1_UFMS; PR2_UFMS e PR3_UFMS), mas quando pergunta-se: “Em que a Universidade

precisa avançar com relação à EaD?”, os relatos enunciam uma postura divergente, conforme ilustram as transcrições a seguir expostas:

Ter o mesmo *status* que as ações presenciais (PR1_UFMS).

Creio que um planejamento que envolva a área da extensão poderia trazer benefícios para extensionistas e para a EaD. Esse planejamento conjunto depende de muitas questões, mas a principal dificuldade é parear calendários e demandas, dentro de uma rotina de demandas sempre urgentes. Esperamos, nessa nova gestão minimizar esses descompassos (PR2_UFMS).

Possibilidade de oferta de mais cursos de pós-graduação (PR3_UFMS).

De maneira similar, o gestor justifica que uma das desvantagens da EaD é “[...] a possibilidade das unidades administrativas optarem por não aderir à modalidade, optando somente pelo ensino presencial” (GP1_UFMS). Ainda complementa que o “[...] O desafio é fazer com que essa modalidade faça parte do cotidiano da instituição e não uma iniciativa apartada” (GP1_UFMS).

Assim, as respostas dos pró-reitores e do gestor problematizam que a EaD emerge de práticas isoladas e ao mesmo tempo de experiências de gestão enfraquecidas à medida que um dos pró-reitores exige o mesmo “*status* de um curso presencial”, e outro pró-reitor reforça a dificuldade de planejamento coletivo para unicidade dos calendários, sem considerar as diferenças de oferta e de operacionalização entre as modalidades de educação. O GP1 considera que a EaD desenvolve ações separadas dos demais projetos da instituição. Os depoimentos do gestor e dos pró-reitores, evocam a existência de grupos distintos dentro da própria instituição, com docentes a favor da EaD e outros docentes a favor dos cursos presenciais. Tais posturas corroboram para que a referida modalidade não seja incorporada na cultura organizacional da instituição.

A partir das informações dos pró-reitores e gestor sobre a EaD na UFMS, é perceptível a inexistência da institucionalização da EaD na UFMS. Com base nos estudos de Kesar (2002), concluí-se que a discussão sobre a compreensão do papel da educação a distância na UFMS encontra-se na fase da “mobilização”, uma vez que identificamos nas respostas dos gestores debates difíceis e carregados de conflitos, bem como estratégias de planejamento

fragmentadas com poucas conversas coletivas sobre o planejamento e desenvolvimento das ações inerentes à EaD.

PROCESSOS E PRÁTICAS DE INSTITUCIONALIZAÇÃO DA EAD NA UFGD

A criação da UFGD, em 2005, por desmembramento da Universidade Federal de Mato Grosso do Sul, possibilitou a expansão de cursos de Graduação e Pós-Graduação presenciais, que contava à época com a oferta de nove cursos de graduação presenciais e três cursos de pós-graduação *stricto sensu*.

A instituição, posteriormente, com a adesão ao programa Expandir, em 2006, e do programa de Reestruturação e Expansão das Instituições Federais (REUNI) do governo federal, em 2008, vai ampliar o número de matrículas em cursos de graduação presenciais em percentuais que chegam a 119,75%, considerando o período de 2005 a 2014 (MARQUES, REAL, OLIVEIRA, 2017). Ainda, segundo esses autores a UFGD buscou atender ao conjunto de editais do MEC voltados para o processo de ampliação do acesso e da permanência estudantil, o que explicita intencionalidade da instituição em ampliar a sua atuação junto ao contexto a qual está inserida.

Nesse conjunto de medidas de expansão de cursos de graduação, a educação a distância, na UFGD, inicia em 2010, com a assinatura de convênio com a UAB. O convênio previa a concessão de 2 (duas) vagas de docentes para o início das atividades. Nessa ocasião, a gestão da EaD e a condução inicial dos trabalhos de implementação dos primeiros cursos ficaram sob a coordenação do Pró-Reitor de Ensino de Graduação à época.

Com a contratação inicial dos dois docentes, houve a elaboração dos projetos pedagógicos dos primeiros cursos e a implementação do processo seletivo (vestibular) para a entrada de alunos, desenvolvidos ao longo de 2011.

Os cursos, inicialmente, ofertados foram: Licenciatura em Pedagogia, Licenciatura em Computação e Bacharelado em Administração de Empresas, distribuídos em polos credenciados pelo sistema UAB no estado, a saber: Bataguassu, Miranda, Porto Murtinho e São Gabriel do Oeste, que fez um total de 280 vagas ofertadas em 2012 (UFGD-RG, 2012).

Nesse sentido, esclarece que o quadro de pessoal, tanto técnico quanto administrativo, destinado à atuação na EaD foi contratado sob a forma de editais abertos, com pagamento por meio de bolsas, disponibilizada pelo MEC/CAPES. Inclusive os recursos destinados à formação desse pessoal contratado foram disponibilizados, também, pelo sistema UAB (UFGD-RG, 2012). Os processos de formação de quadros ocorreram anualmente, ampliando o número de contratados, de acordo com a ampliação das vagas, sendo que entre os bolsistas havia muitos servidores e estudantes de pós-graduação com vínculos efetivos com a instituição, conforme consta nos relatórios anuais de gestão institucional.

Em 2013, “foram ofertadas 610 vagas para graduação EaD, previstas no edital do PSV 2013, e mais 350 para cursos de Especialização a distância e 80 vagas para Letras/Libras” (UFGD-RG 2012, p.52), com a ampliação para a atuação em nove polos de apoio presencial credenciados pelo sistema UAB.

Conforme informações prestadas pela Diretora da Faculdade de Educação a Distância⁹, uma turma do curso de Bacharelado em Letras/Libras foi ofertada, inicialmente, em parceria com a Universidade Federal de Santa Catarina, no período de 2008 a 2011. Posteriormente o curso passa a ser ofertado integralmente pela UFGD, a partir do atendimento ao Ofício Circular 05/2012 – GAB/SESu/MEC, de 14 de junho de 2012, referente ao Plano Nacional dos direitos da Pessoa com Deficiência – “Viver sem Limites” do governo federal.

Esse programa visava à formação de tradutores e intérpretes para a Língua Brasileira dos Sinais. Para tanto, as instituições cujas propostas fossem aprovadas receberiam vagas de docentes e de técnicos para o quadro de servidores efetivos, além de recursos de fomento para o desenvolvimento dos primeiros anos do curso. Observa-se que os recursos a receber seriam maiores para as propostas que optassem pela oferta do curso na modalidade à distância sendo, portanto, essa a opção da UFGD.

A partir da efetivação de professores concursados por meio de vagas viabilizadas pelos programas UAB e Viver Sem Limites e do conjunto de recursos financeiros captados pelo setor

⁹Informações obtidas a partir de entrevista realizada na sede da Faculdade de Educação a Distância no dia 08 de junho de 2017, cujos procedimentos seguiram os parâmetros aprovados pelo comitê de ética da Universidade Federal de Goiás.

para o desenvolvimento da educação a distância na IES, em 2014, houve a alteração da estrutura organizacional do setor da EaD que passou de Diretoria para Faculdade¹⁰. Nesse ano de institucionalização da EaD, a UFGD possuía 7.070 alunos matriculados (6.248 presenciais e 822 na modalidade a distância).

A partir dessa aprovação, houve a locação, pela Instituição, de um prédio próprio onde pudesse agregar docentes e técnicos efetivos lotados na EaD/UFGD, docentes e técnicos vinculados à UAB, bem como se buscou, a partir dos recursos obtidos, investir na construção de um prédio próprio, que atualmente está parado, por falta de recursos financeiros, conforme apontado nos depoimentos dos gestores institucionais.

Paralelamente a esse processo, a direção da EaD buscou construir sua inserção no contexto institucional ao oferecer cursos aos servidores, colaborando com a Pró-Reitoria de Gestão de Pessoas, e contribuindo com a instrumentação de professores para a utilização do *moodle* para oferta de disciplinas a distância, na medida em que os Projetos Pedagógicos dos cursos de graduação presenciais passam a prever essa modalidade de oferta, indicada na legislação vigente¹¹. Outro aspecto favorável, apontado nos depoimentos, foi o aproveitamento de servidores efetivos como docentes, técnicos e de discentes que passaram a atuar junto aos cursos de EaD como bolsistas do sistema UAB.

Esse processo contribuiu com a construção de cultura favorável à educação a distância na UFGD, criando as condições necessárias para a sua configuração na estrutura organizacional da instituição, permitindo a participação de representantes desse setor junto aos órgãos colegiados superiores.

De forma geral, pode-se observar que o processo de institucionalização da EaD é induzido a partir de Programas fomentados pelo Ministério da Educação, voltados para expansão da educação superior, particularmente o programa UAB e o Viver Sem Limites.

No entanto, a EaD da UFGD tem uma estrutura dependente dos programas federais, conforme apontado pelos gestores institucionais, uma vez que não tem outras formas de

¹⁰ A nova estrutura foi aprovada pelo Conselho Universitário (COUNI), instância mais alta da gestão institucional, por meio da Resolução nº. 98 de 14 de agosto de 2014.

¹¹ Nesse sentido ver: Decreto revogado Nº5.622, de 19 de dezembro de 2005 e o Decreto vigente Nº 9.057, de 25 de maio de 2017.

financiamento. Nesse sentido, com a crise no sistema federal¹², a partir de 2015, os recursos passam a se tornar escassos e o processo de institucionalização da EaD sofre uma ruptura, materializada sobretudo na paralisação das obras de construção de seu prédio.

Nesse sentido, pode-se considerar que a regra do jogo que promove o processo de institucionalização da EaD na UFGD está relacionado com as fontes de financiamento atreladas ao MEC, que tem o poder de induzir a sua expansão e consolidação ou o seu esvaziamento.

De forma geral, considerando os estágios de institucionalização apresentado por Késar (2007) e Késar e Sam (2012), pode-se verificar que a UAB/CAPES/MEC foi o fator que mobilizou a EaD na UFGD, criando condições para que a EaD fizesse parte da cultura organizacional da instituição. O Sistema UAB viabilizou a contratação de pessoal específico, contribuiu com o desenvolvimento de processos de formação continuada do pessoal envolvido, financiou com recursos específicos a estruturação física e patrimonial dos espaços destinados à organização da EaD, disponibilizou, gratuitamente, plataforma de aprendizagem com uso compartilhado de ferramentas e conteúdos.

No entanto, o avanço para os outros estágios ficou inviabilizado, na medida em que houve a redução do apoio financeiro, que por sua vez promoveu a irregularidade e diminuição da oferta. Outro fator que implicou em dependência da instituição ao sistema UAB foi o desenho da própria política que optou por contratação de pessoal por meio da concessão de bolsas e não pela efetivação de quadro efetivo. Esses fatores, conjugados inviabilizou o avanço para os outros estágios da institucionalização.

É possível sinalizar que na UFGD chegou a iniciar o estágio de “implementação”, na medida em que houve a contratação de docentes e técnicos efetivos para o curso de Letras/Libras e houve a elevação do setor da EaD para o *status* de faculdade assemelhando-se à estrutura dos cursos presenciais, o que implicou na representatividade de seus gestores nos conselhos superiores da instituição.

¹² A crise no sistema federal de educação superior pode ser observada a partir aprovação da Emenda Constitucional nº 95 que limita os gastos públicos nos próximos 20 anos (BRASIL, 2016).

No entanto, não há bases para o avanço para o estágio de institucionalização propriamente dito, em que haveria a estabilização da mudança cultural na organização, considerando a forte dependência financeira e estrutural do seu agente mobilizador.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A Educação à distância nas universidades federais de Mato Grosso do Sul segue um ritmo de desaceleração, principalmente após a minimização dos recursos repassados pelo Sistema UAB, notadamente a partir de 2015.

A estrutura organizacional dos cursos encontra indícios de sua sustentabilidade no desenvolvimento do *design* instrucional adotado pela UAB, particularmente com relação ao material didático e à adoção da Plataforma moodle, como ambiente virtual de aprendizagem, que conseguiu adesão nas duas instituições analisadas como modelo viável de oferta de educação a distância, a partir das práticas e experiências acumuladas ao longo do período de sua mobilização.

A segregação dos cursos na modalidade a distancia, com relação aos cursos presenciais, não foi passível de ser suprimida com a UAB, basicamente por dois fatores: a) promoção da presença de contratos precários, com pagamento por meio de bolsas, que distinguiu categorias dos servidores envolvidos na mesma ação e, que ainda, implicou em rotatividade periódica de docentes e técnicos; e b) organização de prazos, que culminam com calendários distintos para ambas modalidades de cursos na própria instituição. Esse processo ocorreu de forma mais intensa na UFMS, embora presente na UFGD em menor escala, uma vez que esta conseguiu mobilizar seus representantes junto aos seus órgãos colegiados superiores.

Embora a segregação dos cursos ainda permaneça, a UAB ao injetar recursos novos nas IES favoreceu a expansão destes cursos e a contratação de novos professores para o quadro das universidades federais.

Os atuais processos e práticas de EaD nas instituições permanecem seguindo o modelo UAB, mas exigindo de seus gestores a busca por sua permanência, que inclui ações direcionadas para a ampliação da relação com os profissionais que atuam, também, nos cursos presenciais.

A luta pela inclusão da EaD nos documentos oficiais vem apresentando resultados tímidos. A materialização das diretrizes previstas no Plano Nacional de Educação poderá, futuramente, representar a institucionalização da EaD nas universidades federais, entretanto, existem avanços a serem realizados.

Pode-se considerar que a regra do jogo para a EaD é dada pelo MEC, que ao deter as formas de financiamento tem o poder de induzir expansão ou, ao contrário, retração e extinção.

Nesse sentido, o processo de institucionalização propriamente dito não é apontado como medida a se efetivar nos próximos anos, considerando os processos, práticas e políticas em curso. A UAB ao mesmo tempo em que serviu de mecanismo “mobilizador” da EaD nas universidades públicas federais, pode ser apontada como o seu mecanismo “desinstitucionalizador” ao adotar políticas, processos e práticas centralizadoras, particularmente dos recursos financeiros, criando relação de dependência entre os órgão gestor e as instituições.

Essa retração dos recursos e, conseqüentemente do Sistema UAB, se não for acompanhada por novas e outras políticas que favoreçam processos e práticas que proporcionem autonomia das universidades federais na oferta de cursos na modalidade a distância, tende a ampliar as distorções entre as matrículas do setor público e privado, distanciando-se ainda mais das possibilidades de atendimento às metas previstas no Plano Nacional de Educação, que entre outras metas dispõem que 40% (quarenta por cento) das novas matrículas sejam no segmento público (BRASIL, 2014).

Nesse sentido, destaca-se a necessidade de realização de novas e mais pesquisas que monitorem o processo de institucionalização da EaD nessas instituições e em outras de forma a acompanhar a efetividade e resultados das políticas públicas em curso para a oferta de educação superior na modalidade a distância.

REFERÊNCIAS

BATISTA, Erlinda M.; GOBARA, Shirley T. As concepções de professores de um curso a distância sobre o papel do fórum *on-line*. (pp. 249-261). **Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos** – RBEP. Volume 87. ISSN 034-7183. Brasília 2006.

BRASIL. **Lei Nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996**. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Brasília: Presidência da República, 1996. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/19394.htm>. Acesso em: 16 jan. 2018.

_____. **Lei Nº 10.172, de 9 de janeiro de 2001**. Aprova o plano nacional de educação e dá outras providências. Brasília: Presidência da República, 2001. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/110172.htm>. Acesso em: 18 jan. 2018.

_____. **Lei Nº 11.153, de 29 de julho de 2005**. Dispõe sobre a instituição da Fundação Universidade Federal da Grande Dourados – UFGD, por desmembramento da Fundação Universidade Federal de Mato Grosso do Sul - UFMS, e dá outras providências. Brasília: Presidência da República, 2005. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ Ato2004-2006/2005/Lei/L11153.htm >. Acesso em: 13 fev. 2017.

BRASIL. **Decreto Nº 5.800, de 8 de junho de 2006**. Dispõe sobre o Sistema Universidade Aberta do Brasil – UAB. Brasília: Presidência da República, 2006. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/decreto/d5800.htm >. Acesso em: 21 jan. 2018.

_____. **Emenda Constitucional nº 95, de 15 de dezembro de 2016**. Altera o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para instituir o Novo Regime Fiscal, e dá outras providências. Brasília: Palácio do Planalto, 2016. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc95.htm >. Acesso em: 13 mar. 2017.

_____. **Lei Nº 13.005, de 25 de junho de 2014**. Aprova o Plano Nacional de Educação – PNE e dá outras providências. Brasília: Palácio do Planalto, 2014. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/Lei/113005.htm>. Acesso em: 5 mar. 2018.

CAPES. Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior. **Planilha de Cursos Ofertados na EaD**. 2017. Campo Grande: UFMS, 2017.

CARVALHO, Cristina Helena Almeida de. A política pública de expansão para a educação superior entre 1995 e 2010: uma abordagem neoinstitucionalista histórica. **Rev. Bras. Educ.**, Rio de Janeiro, v. 20, n. 60, p. 51-76, Mar. 2015. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1413-24782015000100051&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 03 ab. 2018.

HALL, Peter A.; TAYLOR, Rosemary, C.R. As três versões do neo-institucionalismo. **Lua Nova**, São Paulo, n. 58, p. 193-223, 2003. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-64452003000100010&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 22 fev. 2018.

KESAR, Adrianna. **Tools for a Time and Place**: Phased leadership Strategies to Institutionalize a Diversity Agenda. *The Review of Higher Education*. v. 30, N. 04, 2007. pp. 413-439. Disponível em: <<http://www.cfans.umn.edu/diversity/web%20text/Phased%20leadership%20strategies.pdf>>. Acesso em: 10 fev. 2018.

KESAR, Adrianna; SAM, Cecile. Strategies for implementing and institutionalizing new policies and practices: understanding the change process. In: KESAR, Adrianna (Ed.). **Embracing non-tenure track faculty**: changing campuses for the new faculty majority. New York: Routledge, 2012, p. 28-53.

LIMA, Daniela da Costa Brito Pereira. **Políticas públicas de EaD no ensino superior: uma análise a partir das capacidades do Estado**. Rio de Janeiro: Universidade Federal do Rio de Janeiro, 2013. Tese (doutorado).

MARQUES, Eugênia Portela de Siqueira; REAL, Giselle Cristina Martins; OLIVEIRA, Jonas de Paula. Acesso e permanência na educação superior: desafios e alcances das políticas de assistência estudantil na UFGD. In: AZEVEDO, Mario Luiz Neves de; VOLSI, M.E.F.; MIRANDA, P.R. (orgs.). **Educação Superior**: as diversas faces da expansão. Maringá: Eduem, 2017, p. 147 – 164.

MEC/CAPES. **Histórico**. Brasília: MEC/CAPES, 2018a. Disponível em: <<http://www.capes.gov.br/component/content/article?id=7838&>>. Acesso em: 18 jan. 2018.

_____. **O que é UAB**. Brasília: MEC/CAPES, 2018b. Disponível em: <<http://www.capes.gov.br/component/content/article?id=7836>>. Acesso em: 18 jan. 2018.

NASCIMENTO, João Paulo Rodrigues do; VIEIRA, Maria das Graças. Os desafios da institucionalização do ensino superior na modalidade a distância: a visão dos gestores de uma universidade federal. **Ensaio: aval.pol.públ.Educ.**, Rio de Janeiro, v. 24, n. 91, p. 308-336, jun. 2016. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-40362016000200308&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 16 abr. 2018.

ROCHA, Carlos Vasconcelos. Neoinstitucionalismo como modelo de análise para as políticas públicas: algumas observações. *Civitas*, Porto Alegre, v. 5, n.1, p. 11-28, jan-jun. 2005. Disponível em: <<http://revistaseletronicas.pucrs.br/ojs/index.php/civitas/article/view/32/6998>>. Acesso em: 23 fev. 2018.

SANTOS, Catarina de Almeida. **A expansão da educação superior rumo à expansão do capital**: interfaces com a educação a distância. São Paulo: FEUSP, 2008. Originalmente apresentada como tese de doutorado, Universidade de São Paulo, 2008.

SCHLÜNZEN JUNIOR, Klaus. A institucionalização da educação a distância no Brasil: cenários e perspectivas. **Teoria e Prática da Educação**, Maringá, v. 06, n.1, p. 113-124, Janeiro/Abril 2013. Disponível em: <http://periodicos.uem.br/ojs/index.php/TeorPratEduc/article/view/23767/pdf_9>. Acesso em: 16 mar. 2018.

UFGD-RG. Relatório de Gestão da Universidade Federal da Grande Dourados. **UFGD-RG 2012**. Disponível em: <<http://portal.ufgd.edu.br/reitoria/prestacao-de-contas/inicio>>. Acesso em: 01 jan. 2018.

UFMS. **Histórico da Educação a Distância**. 2017. Disponível em : <<https://sedfor.ufms.br/historico/>>. Acesso em 29 jan. 2018.

_____. **Planilha de Cursos Ofertados na EaD**.2017. Campo Grande: UFMS, 2017.