



Eixo Temático 4. Gestão e Políticas Educacionais no contexto das TDIC

## ANÁLISE CRÍTICA E PROPOSITIVA DA INSTITUCIONALIZAÇÃO DA EDUCAÇÃO A DISTÂNCIA NO BRASIL: RESISTÊNCIAS E PRECONCEITOS

CRITICAL AND PROPOSITIVE ANALYSIS OF THE INSTITUTIONALIZATION OF DISTANCE EDUCATION IN BRAZIL: RESISTANCES, PREJUDICES, CONFORMITY OR SUBMISSION

**Claudinei Zagui Pareschi** (UFSCAR – claudineizagui@gmail.com)

**Daniel Mill** (UFSCAR – mil.ufscar@gmail.com)

### Resumo:

*Em um mundo cada vez mais conectado, a Educação a Distância (EaD) configura-se como uma modalidade educacional indispensável na atualidade. Entretanto, a preocupação com qualidade na oferta dos cursos a distância disponibilizados pelas Instituições Públicas de Ensino Superior (IPES) também cresce a cada dia, trazendo discussões a respeito da urgência de sua institucionalização, com o intuito de democratizar o acesso a uma educação de excelência. Nesse cenário, o presente artigo visa fomentar debates acadêmicos sobre o processo de inserção da Educação a Distância, analisando preconceitos e resistências no âmbito institucional, a fim de explorar e propor possíveis estratégias que possam superar barreiras e desfazer preconceitos. Este trabalho constitui uma das etapas da pesquisa de doutorado que pretende responder ao seguinte problema: quais preconceitos, resistências, conflitos, conformidades ou submissões permeiam, impulsionam e dificultam a institucionalização da EaD nas Instituições Públicas de Ensino Superior? A pesquisa terá várias etapas, por isso será qualitativa e quantitativa, partindo de um estudo bibliográfico sobre o tema, averiguando autores contemporâneos e estudiosos que investigam o assunto EaD; revisão sistemática de literatura e questionários para professores das IPES. Como resultado, denota-se que o processo de institucionalização da EaD foi impulsionado no decorrer dos anos por diversos fatores, como a criação do sistema UAB e a emergência das tecnologias digitais na educação, sendo um processo contínuo, dialético, dinâmico e gradual nas IPES.*

**Palavras-chave:** Institucionalização da Educação a Distância; Gestão da Educação a Distância; Resistência; Preconceito; Estratégias Pedagógicas.

### Abstract:

In an increasingly connected world, Distance Education (DE) is configured as an important and essential educational modality today. However, concern about the quality of distance courses offered by Public Higher Education Institutions (PHEIs) also grows every day, bringing discussions about the urgency of its institutionalization in order to democratize access to quality education. In this scenario, this article aims to synthesize and foster academic debates about the process of Institutionalization of Distance Education, analyzing prejudices, resistances, conformities, and submissions within the institutional scope, in order to explore and propose possible strategies that can overcome barriers and undo prejudices. This work constitutes one of the stages of the doctoral research that intends to answer the following problem: what prejudices, resistances, conflicts, conformities, or submissions permeate, drive, and hinder the institutionalization of DE in public higher education institutions? The research will have several stages and therefore will be qualitative and quantitative, starting from a bibliographic study on the theme, going through contemporary authors and scholars on DE; systematic literature review and questionnaires to PHEI managers. As a result, it is noted that the process of Institutionalization of DE was driven over the years by various factors, such as the creation of the UAB system and the emergence of digital technologies in education, being a continuous, dialectical, dynamic, and gradual process in PHEIs.

**Keywords:** Institutionalization of Distance Education; Distance Education Management; Resistance; Prejudice; Pedagogical Strategies.



## 1. Introdução

A Educação a Distância (EaD) no Brasil é marcada pela Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB 9.394/96), que cita, em seu artigo 80, a EaD pela primeira vez, depois de muito amadurecimento impulsionado pela Constituição de 1988 e pelas várias discussões e tentativas dos pesquisadores para dar importância a essa modalidade, bem como a revelação de muitas frustrações e limitações vividas, por acreditarem na relevância da Educação a Distância. Sua ampliação coincide com o avanço das Tecnologias Digitais de Informação e Comunicação (TDIC), que influenciaram diretamente em sua expansão e evolução (Mill, 2016, p.435), com a criação da Universidade Aberta do Brasil (UAB), mediante o decreto nº 5800/2006, e com a meta do Plano Nacional de Educação de 2014-2024 em ampliar, por meio da EaD, a educação continuada.

A Educação a Distância é uma modalidade que se baseia na separação física entre alunos e professores, portanto, depende de recursos tecnológicos para mediar o processo (Moore; Kearsley, 2008). A Associação Brasileira de Educação a Distância (ABED) define a Educação a Distância como uma “modalidade de educação que ocorre fora do ambiente físico da escola, utilizando tecnologias de comunicação e informação para a mediação do processo ensino-aprendizagem”<sup>1</sup>. Do mesmo modo, o decreto nº 5.622/2005, regulamentou e definiu a EaD como uma:

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, com estudantes e professores desenvolvendo atividades educativas em lugares e tempos diversos (Brasil, 2005, p.1).

Com o auxílio das definições acima, percebe-se que a EaD surge como política pública de inclusão e democratização do acesso à Educação Superior, possível a todos, independentemente de suas condições financeiras, localizações geográficas, condições físicas, dentre outras. Entretanto, pensando na qualidade e equidade da modalidade, segundo Mill (2016), as Instituições Públicas de Ensino Superior (IPES) já deveriam ter incorporado a EaD em suas atividades:

Do mesmo modo, as universidades já deveriam estar recebendo o financiamento da EaD como histórica e tradicionalmente recebem o fomento para a educação presencial: pela matriz orçamentária. Assim, as instituições passariam para uma próxima etapa do amadurecimento que a EaD precisa: ocupar seu lugar natural no seio da instituição educacional, de modo capilarizado e *naturalizado*” (Mill, 2016, p. 441).

Institucionalizar a Educação a Distância significa incorporá-la de forma gradual dentro das IPES. Conforme Chaquime e Mill (2018, p.2), a institucionalização da EaD “é um processo, gradual e contínuo, de incorporação orgânica de estruturas e valores de uma inovação numa instituição já existente”. Esse processo demanda mudanças radicais nas estruturas e culturas organizacionais das instituições, com a intenção de que docentes e discentes na EaD tenham as mesmas oportunidades do que os da Educação Presencial, tais como: apoio financeiro; o oferecimento de estruturas físicas adequadas para as ofertas de cursos EaD; corpo docente qualificado; sistema de gestão acadêmica

<sup>1</sup> Disponível em <https://www.abed.org.br/>.



para atender as necessidades dos alunos da EaD; o desenvolvimento de modelos pedagógicos condizentes com a EaD; dentre outros.

Devido a essas e outras exigências para ser ofertada uma Educação a Distância de qualidade, o processo de institucionalização é lento e ainda gera muitas resistências nas IPES, as quais podem ser geradas por preconceitos quanto à sua eficácia como modalidade educacional e quanto à sua qualidade em comparação com a educação na modalidade presencial. Assim, considerando a significância do tema na atualidade, este trabalho pretende investigar como se formam os preconceitos, resistências, conformidades e submissões no processo de institucionalização da EaD e como eles impulsionam sua incorporação gradual nas Instituições Públicas de Ensino Superior.

Desse modo, este trabalho dará início ao que será pesquisado em minha tese de doutorado em Educação, procurando responder ao seguinte problema de pesquisa: quais preconceitos e resistências permeiam e dificultam a institucionalização da Educação a Distância nas Instituições Públicas de Ensino Superior?

A pesquisa apresenta como objetivo analisar preconceitos e resistências contra a EaD e como as contradições dificultam ou impulsionam sua incorporação nas Instituições Públicas de Ensino Superior. Também, buscará desenvolver conceitos pertinentes ao debate, como preconceito e resistência, em Paulo Freire e outros.

A Metodologia partirá de um viés marxiano. Por meio do materialismo histórico dialético, serão analisadas as resistências, os preconceitos e a efervescência em torno do processo de institucionalização da EaD. O trabalho de caráter qualitativo e quantitativo valer-se-á de múltiplas técnicas, diferentes instrumentos e diversas fontes de informações, utilizando-se a triangulação de dados; coleta sistemática de dados recorrendo a estudos bibliométricos e/ou revisões sistemáticas; grupos focais e entrevistas semiestruturadas. A seguir, será realizada uma breve caracterização do processo de institucionalização da EaD.

## 2. O processo de Institucionalização da Educação a Distância

A partir da definição descrita por Ferreira, Nascimento e Mill (2018, p. 359), a institucionalização é “a incorporação, de modo orgânico e em âmbito organizacional, de práticas e modelos inerentes a determinado fenômeno que se apresenta inovador”. Também é compreendida como “um processo de cristalização de procedimentos, comportamentos, que tenham ou não importância social relevante” (Ferreira; Mill, 2013, p. 154). No caso da institucionalização da EaD, considera-se a incorporação orgânica e funcional de todas as atividades da modalidade, ou seja, é um processo de naturalização da EaD nas Universidades Públicas.

A institucionalização da EaD é necessária para que os cursos a distância sejam ofertados com qualidade e haja perenidade da modalidade (Velo; Mill, 2022, p.3). A EaD é vista como uma inovação, e como o processo de institucionalização é um *continuum* (Ferreira; Velo, 2023), (Ferreira e Carneiro, 2015) sua cristalização (naturalização) nas universidades gera muitas resistências e um certo estranhamento, desestabilizando a ordem institucional.

Por desconhecimento ou mesmo pela disputa por recursos, aqueles mais engajados com a educação presencial tendem a apresentar preconceito com relação à EaD, rechaçando-a ou, de diferentes formas, resistindo a ela. É por isso que, passado o período inicial de estranhamento e com a conseqüente disseminação da prática e da cultura associadas à modalidade, se busca a naturalização como forma de arrefecer as resistências e, então, garantir sua assimilação (Velo; Mill, 2022, p.3).



Assim ocorre com a EaD: sua institucionalização nas Instituições Públicas de Ensino Superior (IPES) também é considerada uma inovação, que é encarada, no início, como um elemento estranho, pois causa mudanças significativas nas estruturas das IPES, gerando desconforto e, como consequências, aversões e preconceitos contra a modalidade.

Em se tratando de instituições públicas, devido ao seu caráter notadamente burocrático, calcado em órgãos consultivos e deliberativos que, representando as diferentes instâncias da comunidade universitária, direcionam as ações, percebe-se que a inquietação gerada pela presença dos cursos a distância vem acompanhada de fortes movimentos de debate imbuído de preconceito. Este pode estar relacionado a fatores diversos, como relutância no que se refere à inovação ou mesmo receio quanto à qualidade dos cursos (Veloso; Mill, 2022, p.7).

A institucionalização da EaD depende de fatores endógenos (internos) e exógenos (externos) do sistema educacional. Posteriormente, esses aspectos serão melhor aprofundados e especificados no decorrer da pesquisa. Por hora, segue, na seção abaixo, a descrição da metodologia utilizada neste trabalho.

### 3. Metodologia

Esta pesquisa de doutorado será alicerçada numa revisão bibliográfica e numa revisão sistemática de literatura, as quais realizar-se-ão por meio de consultas a bases de dados on-line abertas, como o Google Acadêmico, SciELO, Periódicos Capes, entre outros. Esta metodologia de análise quali-quantitativa buscará compreender como a temática da institucionalização da EaD está sendo tratada na literatura científica recente, com foco principal nas resistências e nos preconceitos que permeiam, impulsionam e dificultam o processo de institucionalização da EaD na IPES. A pesquisa terá várias etapas, por isso será qualitativa e quantitativa, partindo-se de um estudo bibliográfico sobre o tema, passando por autores contemporâneos e estudiosos que analisam o assunto Educação a Distância, além de ser feita a revisão sistemática de literatura e a aplicação de questionários a professores das IPES.

Também, esta pesquisa bibliográfica constitui uma das etapas do trabalho de doutorado que pretende responder ao seguinte problema: quais preconceitos e resistências permeiam, impulsionam e dificultam a institucionalização da EaD nas Instituições Públicas de Ensino Superior? A coleta de dados empíricos será realizada com a ajuda de questionários individuais, criados no *Google Forms*, que têm por finalidade ampliar o alcance da pesquisa, agilizar e facilitar o processo de obtenção de dados, para coletar as visões dos participantes sobre a EaD, focando na resistência e no preconceito contra a modalidade.

A partir da pesquisa bibliográfica, da revisão sistemática e do questionário, será feita a triangulação dos dados, com o intuito de fundamentar a pesquisa baseada em diversas fontes, para buscar evidências que possam confirmar, complementar, refutar ou adicionar novos elementos aos dados coletados, percebendo como eles se convergem, e compreender o mesmo fenômeno por meio de múltiplas fontes de dados, dando mais confiabilidade e rigor à pesquisa.

O projeto de pesquisa será submetido à avaliação do Comitê de Ética em Pesquisa, por intermédio da Plataforma Brasil. Todos os procedimentos da coleta de dados e das análises seguirão rigorosamente os fundamentos éticos e científicos estabelecidos pela Resolução 466, de 12 de dezembro de 2012. Os itens III.1 e III.2 da referida Resolução, que regulam a pesquisa envolvendo



seres humanos, serão respeitados, resguardando-se a integridade, a autonomia e a dignidade dos participantes. O questionário será encaminhado, via e-mail, aos professores que aceitarem participar da pesquisa. Nesse documento, os objetivos do estudo serão explicitados, assim como os cuidados éticos e o contato do pesquisador.

O público-alvo serão os professores das Instituições Públicas de Ensino Superior, selecionados posteriormente. Para a inclusão dos participantes no estudo, será utilizado o seguinte critério: professores das IPES que aceitarem participar da pesquisa. Já o critério de exclusão adotado será os professores das IPES que não aceitarem participar dela. Espera-se que a pesquisa contribua para a compreensão das resistências e dos preconceitos, os quais permeiam a institucionalização da EaD nas IPES, subsidiando-se a formulação de políticas públicas e ações institucionais que promovam a democratização do acesso à Educação Superior.

#### **4. Resistências, preconceitos e efervescência na institucionalização da EaD (resultados e discussão)**

A pesquisa de Veloso e Mill (2022) demonstrou que o Sistema da Universidade Aberta do Brasil (UAB) impulsionou as IPES a criarem unidades gestoras que, ao se estruturarem como núcleos, secretarias, diretorias ou superintendências, desenvolveram ações em EaD na instituição, ofertando e estruturando os cursos a distância, mas também “oferecendo formação e apoio aos docentes, organização de eventos científicos na área, produção de pesquisas, elaboração de materiais didáticos com tecnologias digitais, interlocução com outras instituições para firmar parcerias, dentre outros” (Veloso; Mill, 2022, p.8).

Como política pública, o Sistema UAB também tem tido parte nos processos de consolidação e qualificação dos sistemas de EaD nas IES integrantes. Os cursos e programas de indução por ele parcialmente financiados têm promovido o desenvolvimento institucional, a formação e a capacitação de pessoal e o aperfeiçoamento da crítica sobre os modelos de EaD praticados (Ferreira; Carneiro, 2015, p. 229).

Contudo, esse processo é dialético. Se por um lado há o apoio da UAB para a institucionalização da EaD, gerando mobilização e efervescência, por outro lado, há diversos embates intrainstitucionais por recursos, por alunos, por diferentes visões da realidade (Ferreira e Veloso, 2023). Essas contradições podem gerar antagonismos entre a EaD e a Educação Presencial, e causar resistências e preconceitos que rechaçam a modalidade (Veloso; Mill, 2022).

A institucionalização da EaD é um fenômeno essencialmente dialético, em que as contradições devem ser percebidas como forças fundamentais de desenvolvimento. Acreditamos que o processo de incorporação da modalidade deve ser analisado sob uma perspectiva que considera as relações de reciprocidade, aclarando os elementos opostos e, ao mesmo tempo, interdependentes (Veloso; Mill, 2022, p. 15).

Conforme Chaquime (2019, p. 197), as resistências da comunidade acadêmica em torno da EaD derivam de vários fatores: a) do preconceito em relação à EaD gerado pelo desconhecimento de suas especificidades e das possibilidades das TDIC na educação. Muitos ainda acreditam que a



modalidade não é capaz de promover uma educação de qualidade. Modelos tecnicistas de educação também colaboraram para elevar o preconceito à EaD; b) pela indução da Educação a Distância, utilizando-se o sistema UAB, o qual possui um modelo de EaD, no entanto, existem outros modelos mais flexíveis; c) pelo esforço docente, escassez de professores e precarização do trabalho docente.

Entende-se por resistência a capacidade que os indivíduos têm, individualmente ou em grupo, de se oporem às estruturas dominantes que exercem poder e controle sobre elas, por isso, ela está ligada à ideia de luta. Muitas vezes, ela é uma resposta à opressão, injustiças ou qualquer tipo de discriminação ou desigualdade. Para Freire (1993), em “Pedagogia do oprimido”, educar para uma consciência crítica da realidade é levar o oprimido a reconhecer sua condição e buscar a emancipação. A resistência pode ser resultado também de uma tentativa de preservar regras, valores e estruturas estabelecidas, tidas como tradicionais. Ou seja, pode tanto servir para a mudança da realidade como para a conservação dela e, dependendo da situação, pode estar a favor dos oprimidos ou dos opressores.

Todavia, quando não há consciência da realidade, os indivíduos aceitam as situações de dominação passivamente, sem questionamento, havendo conformidade com as regras estabelecidas ou submissão àqueles que detêm o poder. Quando não refletem sobre a realidade e nem possuem opinião a respeito de determinados assuntos, podem apenas reproduzir preconceitos, os quais, muitas vezes, advêm da própria classe dominante.

Já no âmbito organizacional, as resistências provêm das tensões advindas das relações de forças entre os indivíduos que compõem as instituições. Para Veloso (2022), é possível investigar esse fenômeno tendo como base a sociologia compreensiva de Max Weber, a fim de analisar as estruturas sociais e as práticas coletivas e, por meio do materialismo histórico dialético, compreendendo que os embates contrários constroem uma nova realidade. As resistências e os preconceitos criam conflitos que movimentam a institucionalização da EaD nas IPES.

O avanço na institucionalização pode contribuir, em diferentes medidas, para diminuir os preconceitos e as resistências. A criação de unidades gestoras impulsionadas pelo sistema UAB, ao assegurar novas práticas, tem ajudado a diminuir a resistência, sendo importantes para a institucionalização da modalidade (Veloso; Mill, 2022). “Ao concordarmos que institucionalizar representa, dentre outras coisas, diminuir a resistência e assegurar a acomodação de novas práticas, tais órgãos, constituindo-se como vanguarda, têm sido imprescindíveis no processo de incorporação da EaD” (Veloso; Mill, 2022, p.8).

A forma como a EaD pública tem se desenvolvido, aliada ao sistema UAB, possibilita contradições, apresentando-se de maneira antagônica à Educação Presencial. Além disso, como a EaD necessita de investimentos financeiros para a sua expansão, a resistência e o preconceito podem ser resultados de embates por recursos financeiros entre as modalidades, ocasionando tensões institucionais.

Constituindo-se como fenômeno eminentemente humano, a institucionalização da EaD possui a característica fundante: luta com vistas à superação de resistências e preconceitos, e esses resultam das contradições, quer dizer, das visões dicotômicas entre as duas realidades (Veloso; Mill, 2022, p.13).

Por último, as TDIC muito influenciaram a expansão e o desenvolvimento da EaD no Brasil, por isso ajudaram a superar parte do preconceito contra a modalidade, principalmente no âmbito avaliativo e da interação e mediação entre os sujeitos. Anteriormente, os meios tecnológicos de interação eram limitados, dificultando a qualidade de formação, trazendo dificuldades no processo comunicacional e interacional (Mill, 2016).



## Considerações finais

As discussões levantadas acima são resultados dos meus primeiros estudos do Doutorado em Educação do Programa de Pós-Graduação em Educação (PPGE) da UFSCar (Universidade Federal de São Carlos). Como participante e colaborador do Grupo de Pesquisa Horizonte, esta pesquisa visa contribuir com a investigação sobre a Educação a Distância e o seu processo de institucionalização nas IPES. Considerada uma inovação, a EaD depende de diversos fatores para se consolidar nas universidades, principalmente, de investimentos equivalentes à Educação Presencial.

Muitas Universidades Públicas dependem do sistema UAB para angariar recursos financeiros ao desenvolvimento e à oferta de cursos a distância e também espelham seu modelo, gerando disputas internas e causando resistências e preconceitos a respeito da modalidade. E pensando na democratização do ensino e nas facilidades oferecidas pelas tecnologias digitais, muitos se posicionam a favor da institucionalização da modalidade, desejando superar barreiras e preconceitos.

A pesquisa inicial demonstra que a inserção da EaD nas IPES é um processo dialético, marcado por contradições, tensões nos embates entre os defensores da Educação a Distância e da Educação Presencial. Ressalta-se a necessidade de superar a dicotomia existente entre elas e partir para o entendimento, visto que ambas as modalidades se convergem para uma educação cada vez mais híbrida, com maior uso de metodologias ativas e tecnologias digitais emergentes.

A disputa por recursos, a falta de estruturas e a precária formação docente para o uso de tecnologias também contribuem para resistências e preconceitos à modalidade a distância. Por fim, entende-se que a institucionalização da EaD é importante não só para a democratização do acesso à Educação Superior, mas também para o aprimoramento da qualidade dos cursos a distância. Logo, para que a EaD seja mais bem aceita é necessário romper com preconceitos e implementar ações e estratégias que visem transformar a cultura organizacional tradicional ainda enraizada nas IPES. Espera-se que este debate possa ser aprofundado futuramente, colaborando com o cancelamento da visão que denomina a EaD e a Educação Presencial como antagônicas e dissociáveis.

## Referências

- BELLONI, M. L. Educação a Distância. 6. ed. Campinas: Autores Associados, 2012.
- CHAQUIME, L. P. A institucionalização da Educação a Distância na Universidade Federal de São Carlos (UFSCar) no período de 2006 a 2018. 256 f. Tese (Doutorado em Educação) – Universidade Federal de São Carlos, São Carlos, 2019.
- CHAQUIME, Luciane Penteado; MILL, Daniel. A institucionalização da Educação a Distância como tema de pesquisa: uma análise da produção apresentada nas primeiras edições do SIED: ENPED1. 2018.
- GIL, Antonio Carlos. Como elaborar projetos de pesquisa. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2008.
- MILL, Daniel. Educação a Distância: cenários, dilemas e perspectivas. **Revista de Educação Pública**, v. 25, n. 59, p. 432-454, 2016.
- MILL, Daniel. Docência virtual: uma visão crítica. Campinas: Papirus, 2012.
- MOORE, M. G.; KEARSLEY, G. Educação a distância: uma visão integrada. Tradução de Roberto Galman. São Paulo: Cengage Learning, 2008.
- FERREIRA, Marcelo; NASCIMENTO, J. P. R.; MILL, Daniel. Institucionalização da educação a distância. In: MILL, D. (Org.). Dicionário crítico de educação e tecnologias e de educação a distância. Campinas: Papirus, 2018. p. 359-363.



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

FERREIRA, Marcello; VELOSO, Braian Garrito. A institucionalização da educação a distância como pesquisa, crítica e produtividade. **EmRede-Revista de Educação a Distância**, v. 10, 2023.

FREIRE, Paulo. *Pedagogia do oprimido*. 56. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1993.

VELOSO, Braian; MILL, Daniel. Institucionalização da educação a distância pública enquanto fenômeno essencialmente dialético. **Educação em Revista**, v. 38, p. e33842, 2022.

VELOSO, Braian. **Incorporação orgânica da educação a distância nas universidades públicas**. 2022. Tese (Doutorado em Educação) – Centro de Educação e Ciências Humanas, Universidade Federal de São Carlos, São Carlos.

